

Науково-дослідний інститут вивчення проблем злочинності
імені академіка В. В. Сташиса
Національної академії правових наук України

С. В. Подкопаєв

ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ

Монографія

Харків
«Право»
2020

DOI: <https://doi.org/10.31359/9789669980311>

УДК 343.163(477):303.433.2

П44

*Рекомендовано до друку вченою радою
Науково-дослідного інституту вивчення проблем злочинності
імені академіка В. В. Сташиса
Національної академії правових наук України
(протокол № 4 від 27 травня 2020 року)*

Рецензенти:

М. В. Косюта – професор кафедри організації судових, правоохоронних органів та адвокатури Національного університету «Одеська юридична академія», доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України;

В. В. Сухонос – професор кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету, доктор юридичних наук, професор;

О. З. Хотинська-Нор – професор кафедри правосуддя юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктор юридичних наук, доцент

Подкопаєв С. В.

П44 Організація та діяльність прокуратури в Україні : монографія / С. В. Подкопаєв. – Харків : Право, 2020. – 364 с. – DOI: <https://doi.org/10.31359/9789669980311>.

ISBN 978-966-998-031-1

Монографію присвячено аналізу інституту прокуратури в Україні в єдності його організаційних та діяльнісних складових. Надано сучасну інституційно-правову та типологічну характеристики прокуратури. Організацію прокуратури розглянуто з позиції двох аспектів: зовнішнього – її об'єктивізації на законодавчому рівні, формування належної кадрової політики, ресурсного забезпечення, а також внутрішньосистемного – побудови структури органів прокуратури та передумов створення нових управлінських процедур у системі. Звертається увага на структуру та зміст діяльності прокуратури, її засади та ознаку професіоналізму. Аналізується механізм кадрового забезпечення прокуратури, його суб'єкти та нові кадрові процеси (процедури).

Для тих, хто цікавиться питаннями функціонування прокуратури в Україні та проблемами її реформування.

УДК 343.163(477):303.433.2

ISBN 978-966-998-031-1

© Подкопаєв С. В., 2020
© Оформлення. Видавництво «Право», 2020

Зміст

Передмова	5
-----------------	---

Розділ 1

ПРОКУРАТУРА УКРАЇНИ: ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА

ТА ТИПОЛОГІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКИ	6
1.1. Інституційно-правова характеристика прокуратури України	6
1.2. Типологічна характеристика та основні етапи трансформації національної моделі прокуратури	41
1.2.1. Загальні ознаки прокуратур європейського (континентального) типу	41
1.2.2. Передумови формування національної моделі прокуратури	57
Висновки до розділу 1	74

Розділ 2

ОРГАНІЗАЦІЯ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ **79** |

2.1. Загальні підходи до визначення поняття «організація прокуратури»	79
2.2. Зовнішній аспект організації прокуратури	87
2.2.1. Нормативна основа функціонування прокуратури	93
2.2.2. Кадрова політика щодо прокуратури	108
2.2.3. Ресурсне забезпечення прокуратури	127
2.3. Внутрішній аспект організації прокуратури	150
2.3.1. Структура органів прокуратури	159
2.3.2. Формування нових управлінських процедур у прокуратурі	172
Висновки до розділу 2	199

Розділ 3

ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ **205** |

3.1. Поняття, структура та зміст діяльності прокуратури	205
3.1.1. Організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням та підтримання публічного (державного та суспільного) обвинувачення в суді	234
3.1.2. Представництво інтересів держави в суді	242

3.1.3. Нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах та при застосуванні інших примусових заходів, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян	251
3.2. Засади діяльності прокуратури.....	256
3.3. Професіоналізм прокурорської діяльності.....	271
Висновки до розділу 3	283

Розділ 4

КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОКУРАТУРИ	289
4.1. Суб'єкти кадрового забезпечення діяльності прокуратури	292
4.2. Нові кадрові процеси (процедури) в прокуратурі.....	324
Висновки до розділу 4	355

Передмова

Роль інституту прокуратури в суспільстві та державі, соціальні очікування пов'язані з прокурорською діяльністю, зумовлюють пошук оптимальної для країни моделі прокуратури, результативної та ефективної в умовах сьогодення. Практично із самого початку формування української державності система прокуратури України перебуває в стані перманентного реформування. Водночас підходи, закладені в його основу, що знаходять своє втілення на рівні концепцій, стратегій чи відповідних законодавчих змін, не завжди мають відповідне обґрунтування, є непослідовними та здебільшого не враховують власний історичний досвід, особливості національної правової системи тощо. При цьому самі реформаційні зміни, як правило, носять безсистемний характер, відбуваються ситуативно та, як правило, залежать від конкретних політичних умов. Відповідно, складається загальне враження про регрес прокуратури, як державного інституту.

У своїй основі процес формування результативної та ефективної прокуратури має базуватися на відповідному теоретичному підґрунті. Це, у свою чергу, актуалізує потребу як в узагальненні результатів численних попередніх наукових напрацювань, так і в переоцінці наявної доктрини про прокуратуру та її діяльність, яка, з одного боку, частково містить у собі елементи ще радянської доктрини, а з іншого – сучасні напрацювання, однак із «механічним» запозиченням зарубіжного досвіду без його належного критичного осмислення.

Здійснюючи пошук відповідей на складні питання, що виникають на цьому шляху, намагаючись віднайти нові способи їх вирішення та вироблення конкретних пропозицій, які здатні вивести систему прокуратури на принципово новий, якісний рівень, необхідно зосередити увагу на теоретичних основах прокуратури, в єдності її організаційних та діяльнісних аспектів.

Розділ 1

ПРОКУРАТУРА УКРАЇНИ: ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ТА ТИПОЛОГІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКИ

1.1. Інституційно-правова характеристика прокуратури України

На відміну від суду, який має свої витоки у далекому минулому, прокуратура в механізмі державності виникла відносно недавно (в країнах Європи становлення прокуратури відносять до XIV–XIX століть). Так, свого часу ще М. В. Муравйов зазначав, що стародавній світ не виробив і не знав інституту прокуратури, але вже в установах давнини, а ще більше – в юридичній свідомості культурних народів, знайшли своє місце і визнання задатки цього елемента сучасної юстиції. Зокрема, це: публічне переслідування за злочин, тобто в ім'я суспільних інтересів; здійснення його посадовими або спеціально уповноваженими особами; нарешті, поява в судах, хоча і з приватного приводу, уповноважених держави або її очільника. Від давнього світу ці задатки через римське право дісталися у спадок і наступним епохам¹.

¹ *Муравьев Н. В.* Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности: пособие для прокурорской службы. Прокуратура на Западе и в России. Т. 1 / Муравьев Н. В., прокурор Моск. судеб. палаты. Москва: Унив. тип., 1889. С. 47.

Дослідження основ організації та діяльності сучасної прокуратури України, вочевидь, потребує звернення до історичних аспектів її становлення як державного інституту, які, слід визнати, не залишилися поза увагою науковців¹. «Минуле потрібно знати не тому, що воно пройшло, а тому, що, йдучи, не вміло прибрати своїх наслідків» – так пояснював відомий історик В. Й. Ключевський користь і сенс вивчення історії². Дійсно, результати як теоретичних напрацювань, так і діяльності прокуратури корисні не лише самі по собі, хоча це цікаво та пізнавально, а й тому, що «нове – це добре забуте старе». Водночас, не маючи на меті проведення історико-правового чи навіть політологічного дослідження, зауважимо, що прокуратура України (а так само теорія її діяльності) не виникли відразу, самі по собі, без відповідних підвалин. Формування прокуратури та її функціонування зумовлені особливостями національного державотворення.

Не залежно від сучасного політичного контексту, реальним є те, що основним підґрунтям для наукової розробки проблем функціонування прокуратури в Україні, особливо на початку формування вітчизняної теорії, в основному виступила саме радянська теорія прокурорського нагляду. Так само у 20-х роках ХХ століття П. І. Люблінський звертав увагу, що радянська прокуратура не утворилася на рівному місці, а відтворилася на основі у тому числі законодавства, що регламентувало її діяльність в дореволюційний період³, хоча в радянській науці з ідеологічних причин це не визнавалося. Більш того, такі твердження називалися «свідомим збоченням природи радянської прокуратури». Зокрема, про це писав професор М. Ю. Рагінський на під-

¹ *Мурза В. В.* Прокуратура в державному механізмі УСРР (1922–1933 рр.): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Національний ун-т внутрішніх справ. Харків, 2003. 255 с.; *Шевчук І. І.* Організація і діяльність органів прокуратури Республіки Польща на території Східної Галичини (1919–1939 рр.): дис. ... канд. юрид. наук / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2008. 197 с.; *Панич Н. Ю.* Становлення та розвиток інституту прокуратури в Галичині у складі Австрії і Австро-Угорщини (1849–1918 рр.): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. Львів, 2009. 240 с.; *Сухонос В. В.* Прокуратура в державному механізмі Російської імперії після судової реформи 1864 року: монографія. Суми: Університетська книга, 2012. 104 с.

² *Ключевський В. О.* Письма. Дневники. Афоризмы и мысли об истории. Москва: Наука, 1968. С. 323.

³ *Люблінський П. И.* Восстановление прокуратуры. *Право и жизнь*. 1922. Кн. 2. С. 77.

ставі аналізу книги американського професора Г. Моргана «Радянська законність в галузі державного управління», у якій стверджувалося: «Коли комуністи заснували в 1922 році прокуратуру, вони створювали не «марксистську» організацію, а відновлювали знаряддя самодержавної Росії...»¹.

Порівняльний аналіз Закону України «Про прокуратуру» (в редакції станом на 1991 рік)² та Закону СРСР «Про прокуратуру СРСР» від 30 листопада 1979 року (далі – Закон СРСР 1979 року) свідчить³, що вітчизняний законодавець у цілому (багато в чому) сприйняв концепцію радянської моделі прокуратури наглядового типу, відповідно до якої прокуратура покликана здійснювати вищий нагляд за додержанням законів в Україні (ст. 1). Метою вищого нагляду було «... всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку...» (ст. 4), а в основу даної концепції були покладені ще ленінські принципи законності та шляхи їх втілення у життя.

Слід погодитися з М. І. Мичко в тому, що діяльність радянської прокуратури майже за 70 років свого існування заслуговує як негативної, так і позитивної оцінки, а сам інститут прокуратури в ідеологічному відношенні є «нейтральним». Як елемент державної влади, він може бути і знаряддям репресивної політики держави, і засобом захисту прав та законних інтересів громадян. При цьому все залежить від політико-правового світогляду, який має політичне керівництво країни і політична еліта суспільства⁴.

В умовах динамічної зміни законодавства про прокуратуру, пошуку та вироблення її оптимальної моделі на перший план виходять питання розвитку та реформування інституту прокуратури у пострадянський період та, особливо, на сучасному етапі.

¹ Рагинский М. Ю. К разработке истории советской прокуратуры. *Совершенство прокурорского надзора в СССР*: сборник статей по материалам научной конференции, проведенной 20–21 апреля 1972 года. Москва, 1973. С. 297–298.

² Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 53. Ст. 793.

³ О прокуратуре СССР: Закон Союза Советских Социалистических Республик от 30 ноября 1979 года. URL: <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data02/tex13787.htm>

⁴ Мичко М. І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2001. С. 30.

Зазначимо, що на сьогодні розгляд теоретичних і практичних аспектів функціонування прокуратури є дещо ускладненим з огляду саме на характер і динаміку суспільно-політичних перетворень в країні, а також існуюче в науці розмаїття думок з даного питання. Прокуратура, з одного боку, має адаптуватися до цих змін, оскільки її діяльність є одним із засобів втілення державної політики у життя, а, з другого – зобов'язана сприяти тому, щоб супутні перетворенням конкретні прояви поведінки суб'єктів правових відносин протікали в межах закону, були стабільними та не розбалансовували існуючий правопорядок.

Про початок розвитку національного інституту прокуратури можна говорити в контексті становлення державності. Так, 24 серпня 1991 року позачерговою сесією Верховної Ради УРСР було прийнято акт проголошення незалежності України та створення самостійної української держави – України¹, а згодом, 5 листопада 1991 року, і Закон України «Про прокуратуру»². Проте ще раніше намітилися перші ознаки виокремлення прокурорської системи УРСР від союзної. У розділі III (державна влада) Декларації про державний суверенітет України, прийнятої Верховною Радою Української РСР 16 липня 1990 року, зазначено, що 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 підзвітний³.

Що, власне, являє собою прокуратура? Сам термін «прокуратура» латинського походження (*procurare* – піклуватися, забезпечувати, управляти)⁴. Що цікаво, в сучасному світі він мало поширений. В романо-германських правових системах цей інститут найчастіше називають «публічним міністерством». Наприклад, у Франції, Бельгії, Люксембурзі, Монако це – «Ministère public». В Італії – «Pubblico

¹ Про проголошення незалежності України: постанова Верховної Ради Української РСР від 24 серпня 1991 року № 1427-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1427-12>

² Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1789-12/print1360513922774198>

³ Декларація про державний суверенітет України: прийнята Верховною Радою Української РСР 16 липня 1990 року № 55-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12>

⁴ Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. 2-ге вид., переробл. і доповн. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2012. С. 755.

Ministero», у Португалії – «Ministério Público», у Румунії – «Ministerul Public», у Нідерландах – «Openbaar Ministerie», у Чехії – «Státní zastupitelství» (державне заступництво). У ФРН, Австрії, Швейцарії – «Staatsanwaltschaft», тобто «служба державного повіреного». У скандинавських країнах, зокрема у Данії – це «Statsadvokaterne» (служба державних адвокатів). В Ісландії – «Ríkissaksóknari» (служба урядового обвинувачення), а у Норвегії – «Petalemyndigheten», Швеції – «Eklagarmyndigheten», Фінляндії – «Åklagarväsendet» (служба обвинувачення). У Північній Ірландії та Канаді «Public prosecution service» – Служба публічного обвинувачення, а у США аналогічний прокуратурі інститут має назву аторнейська служба.

Як бачимо, у деяких країнах використовується найменування, яке відображає основну компетенцію цих органів, передусім державне (публічне) обвинувачення. У зв'язку з цим О. Банчук навіть зазначав, що змістовна реформа прокуратури повинна бути поєднана зі зміною її назви¹.

Закон України «Про прокуратуру» (в редакції станом на 1991 рік), а так само Закон СРСР 1979 року, який фактично виступив основою для розробки українського закону, не містили визначення поняття «прокуратура». Водночас системний аналіз їх положень дає змогу зробити висновок про прокуратуру як єдину централізовану систему органів, діяльність якої спрямована на утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку та яка мала своїм завданням захист від неправомірних посягань закріплених Конституцією України незалежності республіки, суспільного та державного ладу, політичної та економічної систем, прав національних груп і територіальних утворень; гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина; основ демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих Рад народних депутатів, органів територіального громадського самоврядування. При цьому досягнення мети своєї діяльності та виконання завдань, за логікою законодавця, мало відбутися згідно з визначеними основними напрямками діяльності прокуратури (функціями), насамперед наглядовими.

¹ Банчук О. Прокуратура чи «служба обвинувачення». Або «Как вы яхту назовете...». *Українська правда*. 2012. 19 грудня. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2012/12/19/6980014/>

Станом на сьогодні у ст. 131¹ Конституції України визначено, що 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 законом¹.

Прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, – до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій (п. 9 розділу XV (перехідні положення) Конституції).

У свою чергу, в ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII (далі – Закон) записано, що 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 держави².

За наявності посилання на Конституцію України сам Закон у ст. 2 визначає в якості функцій прокуратури: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом та главою 12 розділу III Цивільного процесуального кодексу України; 3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

На прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України (ч. 3 ст. 2 Закону).

¹ Конституція України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

² Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>

Крім того, у ч. 2 ст. 25 Закону вказано, що Генеральний прокурор, керівники прокуратур, їх перші заступники та заступники згідно з розподілом обов'язків координують діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності. При цьому рішення координаційної наради є обов'язковим до виконання усіма зазначеними у ньому правоохоронними органами, а порядок та форми координації затверджуються наказом Генерального прокурора.

Положення Закону СРСР 1979 року, Законів України «Про прокуратуру» 1991 та 2014 років свідчать, що прокуратура розглядалася та розглядається як єдина (до 2014 року на законодавчому рівні ще і як централізована) система органів. Так, згідно зі ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» (2014) 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.

Формулюючи вказане визначення, законодавець, напевно, намагався виробити універсальне поняття прокуратури, яке, *по-перше*, відображає організаційний аспект (хоча й у неповному обсязі охоплює основні компоненти); *по-друге*, характеризує (слід визнати, що частково) соціальне призначення та специфіку.

У п. 1 Рекомендації R (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам – членам «Щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя» (далі – Рекомендація R (2000) 19 КМ РЄ) зазначено, що «прокуратура» – це державний орган, який від імені суспільства та в його інтересах забезпечує правозастосування (застосування закону), коли його порушення веде до кримінальних санкцій, враховуючи як права особи, так і необхідну ефективність системи кримінального судочинства¹.

Функціонування правових систем європейських країн свідчить про існування різних нормативних закріплень інституту прокуратури в національних системах, але головним чином її діяльність визначається функціями, статусом, повноваженнями і структурою. Більшість національних законів про прокуратуру взагалі не містять визначення «про-

¹ On the role of public prosecution in the criminal justice system: Recommendation R (2000)19 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 6 October 2000 and Explanatory Memorandum. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804be55a

куратура» або «прокурор». Міжнародні експерти звертають увагу на те, що немає потреби у аналізі цих визначень чи їх концептуального розуміння, а тому достатньо наведеного у п. 1 Рекомендації R (2000) 19 КМ РЄ визначення. Водночас прокурор розглядається як державна посадова особа, яка пройшла процедури відбору та відповідає визначеним критеріям, здійснює функції, властиві прокуратурі¹.

Великий тлумачний словник сучасної української мови етимологічно слово «прокуратура» розкриває як систему державних органів, що здійснюють нагляд за точним виконанням законів. Інше значення – місцева установа, яка представляє такий орган². У цьому сенсі слід звернути увагу на те, що навіть лексичне значення даного терміна свідчить про традиційне сприйняття прокуратури насамперед саме як наглядового органу*.

Спеціалізовані довідникові видання України визначають (тлумачать) поняття (термін) «прокуратура» наступним чином. Так, у п'ятому томі юридичної енциклопедії, виданої у 2003 році, прокуратура України розглядається як єдина система, на яку відповідно до Конституції України та Закону України «Про прокуратуру» покладено функції: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян³. Автори популярної юридичної енциклопедії, виданої у тому ж році, зазначають, що прокуратура – це «...єдина централізована система правоохоронних органів, на яку покладаються такі обов'язки...», і надалі вказують на положення ст. 121 Конституції України (в редакції, актуальній

¹ Див. абз. 2 п. 1.1. Тематичної директорії принципів до проекту закону про прокуратуру України. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802e65dc>

² *Великий тлумачний словник сучасної української мови* / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2009. С. 1157.

* Словник, як вказано у його передмові, містить лексику, що функціонувала протягом ХХ століття.

³ *Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.* Київ: Укр. енцикл., 2003. Т. 5: П – С. С. 160.

станом на 2003 рік. – С. П.)¹, що у вітчизняній правовій доктрині визначаються як функції прокуратури, види чи напрями її діяльності². В свою чергу, у Великому енциклопедичному юридичному словнику (2012 рік) під прокуратурою розуміється орган держави, який здійснює нагляд за виконанням законів, кримінальне переслідування і підтримання державного обвинувачення в суді³.

Як бачимо, єдності підходів немає навіть у тих виданнях, що повинні містити узагальнене, найбільш стале, визначення поняття. Проте можна зробити висновок, що воно, як правило, визначається через організаційний аспект (система державних органів) та функціональний аспект (здійснюють певний вид діяльності).

У Законах України «Про прокуратуру» 1991 та 2014 років, а до 2016 року і на конституційному рівні, прокуратура України визначається як *єдина система* органів. Відповідно, поняття «система» є базовим в уявленні прокуратури як впорядкованого інституціонального утворення.

Так, на теперішній час згідно зі ст. 7 Закону систему прокуратури України становлять: Офіс Генерального прокурора; обласні прокуратури; окружні прокуратури; Спеціалізована антикорупційна прокуратура (ч. 1 ст. 7). Офіс Генерального прокурора є органом прокуратури вищого рівня щодо обласних та окружних прокуратур, обласна прокуратура є органом прокуратури вищого рівня щодо окружних прокуратур, розташованих у межах адміністративно-територіальної одиниці, що підпадає під територіальну юрисдикцію відповідної обласної прокуратури (ч. 7 ст. 7).

¹ Популярна юридична енциклопедія / кол. авт.: В. К. Гіжевський, В. В. Головаченко, В. С. Ковальський (кер.) та ін. Київ: Юрінком Інтер, 2003. С. 408.

² *Косюта М. В.* Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / Одеська національна юридична академія. Одеса, 2002. С. 154–158; *Мичко М. І.* Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2001. С. 49–50; *Сухонос В. В.* Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2009. С. 111.

³ Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. 2-ге вид., переробл. і доповн. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2012. С. 755.

До прокуратури повністю може бути застосовано встановлене наукою поняття системи та її основні характеристики. У теорії «система» визначається як цілісна функціональна множинність взаємопов'язаних і взаємодіючих структурних елементів, як сукупність органів, зв'язаних загальною функцією, взаємодія яких породжує нові (інтегративні, системні) якості, не властиві компонентам, що її утворюють¹. Водночас звертається увага, що кожна система не є простою сумою своїх частин². Дані положення повністю відносяться і до інституту прокуратури³. Отже, прокуратурі, як системі, притаманні нові властивості, що принципово не зводяться до властивостей компонентів, які її становлять, тобто до конкретних органів прокуратури.

М. І. Мичко розглядає «систему прокуратури» у вузькому та широкому значенні: у першому випадку під нею він розуміє сукупність державних органів – прокуратур, об'єднаних єдиною організаційною структурою; у другому, більш широкому – не лише сукупність прокурорських органів, об'єднаних єдиною організаційною структурою, спільною функцією (функціями), а й самі ці функції, мету, завдання прокуратури, її зовнішні зв'язки, інші компоненти, властиві соціальним системам⁴.

Повторимося, система прокуратури не може визначатися лише як проста сукупність утворюючих її складників, тобто прокуратур, адже таке визначення не містить жодної сутнісної характеристики цього соціально-правового явища; крім того, сукупність сама по собі ще не є системою.

Відштовхуючись від цілісного характеру систем, досліджуване поняття можемо охарактеризувати, зокрема, наступними ознаками: а) система являє собою цілісний комплекс взаємопов'язаних елементів; б) вона утворює особливу єдність із середовищем; в) зазвичай будь-яка досліджувана система – це елемент системи вищого порядку; г) еле-

¹ Садовский В. Н. Основания общей теории систем. Логико-методологический анализ. Москва: Наука, 1974. С. 83–85.

² Эшби Росс У. Общая теория систем как новая научная дисциплина. Исследования по общей теории систем. Москва: Изд-во «Прогресс», 1969. С. 126–127.

³ Новиков С. Г. Прокурорская система в СССР. Москва: Юридическая литература, 1977. С. 11.

⁴ Мичко М. І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2001. С. 245–246.

менти будь-якої досліджуваної системи, у свою чергу, як правило, виступають системою нижчого порядку¹. Це дає нам змогу розглядати систему прокуратури як цілісне правове явище, що функціонує відповідно до певних законів та володіє ознаками і властивостями, які підкреслюють її особливий статус серед інших державних інститутів.

Як і будь-яка соціальна система, прокуратура характеризується певними внутрішніми зв'язками й відносинами між окремими її елементами, а також зовнішніми взаємовідносинами з іншими системами чи їх окремими елементами. Іншими словами, сутнісна характеристика системи прокуратури має розкриватися крізь призму організаційних правовідносин, у які вона залучена.

Починаючи з кінця 80-х – початку 90-х років ХХ століття і до сьогодні в юридичній літературі предметом для дискусії залишається питання місця та ролі прокуратури в системі органів державної влади (у державному механізмі). Так, В. В. Долежан ще у 1991 році зазначав про декілька існуючих на той час варіантів обговорення вченими і практиками правового статусу прокуратури². *Перший*: реформування прокуратури та звільнення її від компетенції, яка несумісна з реалізацією наглядової функції. Такий варіант підтримували, зокрема, В. Г. Даєв, В. К. Звірбуль, В. Клочков, В. П. Рябцев³. *Другий*: прокуратура як орган нагляду включається до організаційних структур Міністерства юстиції СРСР і відповідних міністерств республік. Вважалось, що такий підхід обумовлений тим, що перед органами юстиції на той час виникли проблеми наповнення своєї діяльності реальним змістом, і вони були б не проти «взяти під своє крило» прокуратуру, тим більше, що в початковий період її існування в радянській державі прокуратура вже знаходилася у веденні наркомів. *Третій* варіант: (В. В. Долежан називає його «самий радикальний») поставити прокуратуру «на місце», а точніше, на те місце, яке вона займала до листопада 1917 року.

¹ Блауберг И. В., Садовский В. Н., Юдин Э. Г. Системный подход: предпосылки, проблемы, трудности. Москва: Наука, 1969. С. 29.

² Долежан В. В. Проблемы компетенции прокуратуры: дисс. ... д-ра юрид. наук. Москва, 1991. С. 22–24.

³ Див.: Даев В. Г. Концепция прокурорского надзора в свете правовой реформы. *Вестник Московского университета*. 1990. №4. С. 38–40; Звирбуль В. К. Перспектива развития прокурорского надзора в правовом государстве. *Советское государство и право*. 1990. №9. С. 53–59; Клочков В. В., Рябцев В. П. О функциях прокуратуры. *Социалистическая законность*. 1990. №9. С. 30–31.

О. Е. Соколовський вважав, що в результаті правової реформи «...прокуратура повернеться у те лоно, із якого вийшла тобто до суду»¹. Прихильником того, щоб «рахувати» прокуратуру «по судовому відомству» виступив також В. М. Точилівський, який стверджував, що порушення кримінального переслідування та підтримання державного обвинувачення – це все, чим має займатися прокуратура². Основним підґрунтям для такої думки був історичний досвід розвитку прокуратури та досвід зарубіжних країн.

Сам В. В. Долежан з певною часткою умовності вважав переважним розгляд прокуратури як спеціалізованого органу парламентського нагляду³. Схожої думки притримувалася й більшість науковців на конференції, присвяченій правовому статусу прокуратури, яка відбулася у березні 1991 року у м. Києві⁴. При цьому до уваги було взято щонайменше два положення, а саме: збереження і розширення наглядової компетенції прокуратури (за рахунок її розповсюдження на Кабінет Міністрів України) та визнання прокуратури підконтрольною безпосередньо законодавчій владі.

Водночас В. В. Долежан зазначав, що в умовах реалізації ідеї розподілу влад як необхідної умови побудови правової держави прокуратура має виступати в ролі представника, уповноваженого законодавчої влади, що здійснює нагляд за точним виконанням законів, а концепції перетворення прокуратури, які передбачають ліквідацію її наглядової функції вважав неприйнятними⁵.

У подальшому питання про місце та роль прокуратури в суспільстві й державі розглядалося крізь призму віднесення прокуратури до певної гілки державної влади або її самостійного статусу та не віднесення до жодної з гілок чи навіть як окремої гілки влади, тобто поза класичною системою розподілу влад. Досить ґрунтовно відповідний аналіз про-

¹ Див.: О концепции прокурорского надзора в условиях перестройки. Материалы заседаний Совета по рассмотрению вопросов теоретического характера 24 марта 1989 года. *Научная информация по вопросам борьбы с преступностью*. 1989. Вып. 114. С. 30.

² Точилівський В. Н. О компетенции прокурорской власти. *Советское государство и право*. 1990. №9. С. 46.

³ Долежан В. В. Проблемы компетенции прокуратуры: дисс. ... д-ра юрид. наук. Москва, 1991. С. 31.

⁴ Див.: *Радянське право*. 1991. №6. С. 7–16.

⁵ Долежан В. В. Проблемы компетенции прокуратуры: дисс. ... д-ра юрид. наук. Москва, 1991. С. 6.

ведено у дослідженнях М. І. Мичка, М. В. Косюти, В. В. Сухоноса, Н. Ч. Цакадзе та працях інших юристів – вчених і практиків¹.

Більшість авторів у даному питанні схилилася до думки, що прокуратура може розглядатись як самостійна гілка державної влади (контрольно-наглядова) або посідає самостійне місце в системі влади, як своєрідний інструмент стримування та противаг гілок влади, що не належить до жодної із таких гілок, але активно з ними взаємодіє.

Основними аргументами для цього були, зокрема, організаційна автономія прокуратури; особливий характер її функцій, не властивий іншим державним структурам; своєрідність прокурорських повноважень; а також спеціальне місце, відведене у тексті чинної на той час редакції Конституції України (окремий розділ VII (прокуратура), між виконавчою владою (розділ VI – Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади) і судовою владою (розділ VIII – правосуддя).

Автори ідеї про віднесення прокуратури до системи наглядово-контрольної влади вказували, зокрема, що класичний підхід до розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову не вирішує цю проблему до кінця, оскільки за межами названих гілок державної влади знаходяться деякі контролюючі органи, які також наділені владними повноваженнями. Разом з прокуратурою вони утворюють четверту – наглядово-контролюючу владу.

Академік Ю. М. Грошевий зазначав, що «...у будь-якій державі є універсальна контрольна (наглядова) функція, яка впливає з суті публічності державної влади. Ця функція реалізується особливою гілкою влади – контрольною (наглядовою)...»². Так само і професор

¹ Мичко М. І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2001. С. 207–244; Косюта М. В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / Одеська національна юридична академія. Одеса, 2002. С. 34–153; Сухонос В. В. Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2009. С. 57–64, 273–320, 325–333; Цакадзе Н. Ч. Прокуратура в системі органів державної влади в Україні: статус, функції, перспективи реформування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Акад. адвокатури України. Київ, 2010. 15 с.

² Грошевий Ю. М. Органи конституційного контролю і нагляду (контрольно-наглядова влада). *Актуальні проблеми гос. і права*: сб. научн. трудов юридич. інститута Одесск. гос.ун-та им. И. И. Мечникова. Одесса, 1996. Вып. 3. С. 5.

І. Є. Марочкін стверджував, що прокуратура є необхідним інструментом забезпечення розподілу і взаємодії влад, тому доречно конституювати четверту контрольну владу, до якої віднести і прокуратуру¹.

Особливістю цієї «четвертої влади» є те, що «...використовуючи певні важелі, держава забезпечує додержання законності, верховенство Конституції у всій нормотворчій та правозастосовній діяльності і верховенство права в цілому»². Ідею існування контрольної (наглядової) гілки державної влади підтримали також Ю. Шемшученко³ і В. Тацій⁴ та інші.

Конституція держави – надто серйозний документ, щоб її творців можна було звинуватити в тому, що при структуризації Основного Закону вони керувались випадковими критеріями – писав М. В. Косюта. Основна частина Конституції містить не лише норми, а й державно-правові інститути, причому кожному з цих інститутів якраз і присвячено окремий розділ. Така інституціоналізація прокурорської системи (положення щодо прокуратури містилися в окремому розділі Конституції України до внесення змін до неї у 2016 році. – С. П.), зазначає дослідник, якраз і служить додатковим підтвердженням того, що вона в сучасних умовах, виходячи з характеру функцій і повноважень, єдності й централізації системи, може розглядатись як «самостійна гілка державної влади», і продовжує далі: «... за умови включення її до пропонованої системи контрольно-наглядової влади вона стане автономним елементом цієї системи»⁵.

¹ *Марочкін І. Є.* Місце прокуратури в системі органів державної влади та її функціональне призначення. *Конституційні аспекти судової реформи* : матеріали наук.-практ. конф. (26–27 червня 2008 року). Харків, 2008. С. 136–140.

² *Грошевой Ю. М.* Прокуратура в системе «сдержек и противовесов» в разграничении и взаимодействии властей. *Проблеми розвитку прокуратури в умовах становлення демократичної правової держави*: матеріали наук.-практ. конф. Київ: Ген. прокуратура України, 1996. С. 30.

³ *Шемшученко Ю. С.* Теоретичні засади прокурорського нагляду на сучасному етапі. *Проблеми розвитку прокуратури України в умовах становлення демократичної правової держави* : матеріали наук.-практ. конф. Київ: Ген. прокуратура України, 1996. С. 16.

⁴ *Тацій В. Я.* Роль і місце прокуратури в системі правоохоронних органів України. *Проблеми розвитку прокуратури України в умовах становлення демократичної правової держави* : матеріали наук.-практ. конф. Київ: Ген. прокуратура України, 1996. С. 21.

⁵ *Косюта М. В.* Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / Одеська національна юридична академія. Одеса, 2002. С. 53, 62.

В якості складових частин такої влади поряд з прокуратурою розглядалися також Конституційний Суд України, Уповноважений Верховної Ради з прав людини та Рахункова палата¹.

У свою чергу, М. І. Мичко на підставі аналізу наукових напрацювань, що існували на той час, вважав найбільш плідним підхід, відповідно до якого прокуратура не належить до жодної гілки влади, займаючи в її структурі самостійне місце, але активно взаємодіючи з усіма органами влади².

В. В. Сухонос акцентував увагу на тому, що природа діяльності прокуратури зумовлює її функціонування як окремої системи органів державної влади, що організаційно не належать до жодної з гілок влади, передбачених Конституцією України. Саме тому такий підхід і знайшов закріплення у Конституції України, оскільки прокуратура України у державному механізмі виконує особливу, властиву тільки їй функцію й ані за своїм походженням, ані за характером повноважень не належить до структури інших гілок влади³. Крім того, із змісту Конституції України випливало, що прокуратура не належить ні до законодавчої, ні до виконавчої, ні до судової гілки влади⁴.

За основу відповідних міркувань, як правило, бралось те, що принцип поділу влад не є абсолютним, а форми й ступінь його реалізації залежать від національних традицій чи конкретної соціально-економічної і політичної ситуації. Відповідно, вважалось, що «теорію розподілу влад слід сприймати як загальний принцип, а не як жорсткий регулятор у процесі реформування державної влади України»⁵. М. В. Косюта з даного приводу зазначає, що такий висновок можна

¹ *Грошевий Ю. М.* Органи конституційного контролю і нагляду (контрольно-наглядова влада). *Актуальні проблеми гос. і права*: сб. научн. трудов юридич. інститута Одесск. гос. ун-та ім. Й. Й. Мечникова. Одеса, 1996. Вып. 3. С. 8.

² *Мичко М. І.* Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2001. С. 213.

³ *Сухонос В. В.* Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2009. С. 31.

⁴ *Шемшученко Ю. С., Скрипнюк О. В., Кресіна І. О.* та ін. Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2001. С. 257–258.

⁵ *Скаун О. Ф., Подберезский М. К.* Теория государства и права: учебник для вузов. Харьков, 1996. С. 75.

зробити, проаналізувавши зміст ч. 1 ст. 6 Конституції України, відповідно до якої поділ державної влади на три гілки визначено як принцип, а не як беззастережна вказівка¹. При цьому вважалося, що обов'язкова «прив'язка» прокуратури до якоїсь із традиційних гілок влади обґрунтована не важливими концептуальними міркуваннями і практичною доцільністю, а «швидше всього догматичним сприйняттям принципу поділу влади, відповідно до чого з'являється прагнення будь-що розкласти органи держави по певних чарунках, як в абонентських поштових скриньках»².

Також зверталася увага й на те, що «...сучасна держава за ступенем складності державного механізму значно відрізняється від часів Дж. Локка і Ш. Монтеск'є»³, отже, деякі постулати класичної теорії розподілу влад практично застаріли, не повною мірою відповідають реаліям сучасного політичного життя і тому потребують коригування та оновлення.

Невизначеність місця прокуратури в системі поділу державної влади (державному механізмі) була зумовлена самостійним закріпленням на конституційному рівні положень про прокуратуру та тим, що на рівні Закону України «Про прокуратуру» вона визначалася як єдина система, без конкретизації гілки влади, до якої її віднесено. Крім того, організаційно система прокуратури фактично нікому не підпорядкована і не підконтрольна (Генеральний прокурор лише звітує перед Верховною Радою), а у функціональному плані має самостійні й відокремлені напрями діяльності, які не збігаються із функціями жодної з гілок влади чи окремого органу; призначення та звільнення Генерального прокурора України відбувається суб'єктами, що належать до різних гілок влади – Президентом та Верховною Радою України.

Відповідно, погляд на прокуратуру як на самостійну гілку державної влади в умовах політичної нестабільності та погіршення стану законності й правопорядку вважався достатньо обґрунтованим та таким, що відповідав сучасним суспільно-політичним реаліям

¹ *Косюта М. В.* Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / Одеська національна юридична академія. Одеса, 2002. С. 32.

² Там само. С. 49.

³ *Долежан В.* Проблеми визначення статусу прокуратури у діяльності Конституційної Асамблеї. *Вісник національної академії прокуратури України.* 2012. №3. С. 17.

в Україні. Саме прокуратура здатна забезпечувати необхідний баланс і рівновагу між гілками влади, захист прав та законних інтересів кожної окремої особи, суспільства і держави в цілому. Все це, пише А. Лапкін, зумовлює дедалі більше поширення поглядів на прокуратуру не як складову якоїсь однієї з гілок влади, а як на важливий елемент механізму стримувань і противаг у системі поділу влади. Згідно з такою позицією прокуратуру можна вважати самостійною гілкою влади або віднести разом з іншими державними органами з невизначеним статусом до окремої контрольної гілки влади¹. Водночас він звертає увагу на те, що в Україні прокуратура тісно взаємодіє із судовою владою: усі без винятку функції прокуратури пов'язані із судами².

Дійсно, одні напрями для реалізації повноважень прокуратури з рішень суду починаються (приміром, нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах), інші – безпосередньо реалізуються в суді (підтримання публічного (державного та суспільного. – С. П.) обвинувачення, представництво інтересів держави в суді), а решта – передують судовому розгляду (організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням) або в окремих випадках продовжуються в суді (нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку).

Суд і прокуратура об'єднані спільними завданнями щодо утвердження верховенства права, реалізації контрольних повноважень у кримінальній сфері. При цьому суд здійснює контроль за діяльністю органів прокуратури, оскільки до нього оскаржують дії і рішення прокурора. Водночас прокуратура не здійснює нагляду за діяльністю суду, хоча й реагує на можливі порушення закону шляхом оскарження рішень суду.

Із середини 2000-х років в Україні поступово домінуючою стає ідея віднесення прокуратури саме до судової влади. Слід зазначити, що на той час масштаб та гострота полеміки навколо прокуратури в нашій державі дійшли того рівня, коли виникла нагальна потреба у конструктивному діалозі, де б міжнародні експерти, політики, науковці, практичні працівники могли висловити і обґрунтувати свої позиції та дійти

¹ Лапкін А. Прокуратура в системі судової влади. *Право України*. 2015. №9. С.169.

² Там само. С. 167.

правильних висновків стосовно цього важливого й непростого питання, наблизитися до адекватного, відповідного до зміни умов життєдіяльності суспільства, стану прокуратури.

Так, при виступі на міжнародній науково-практичній конференції (у жовтні 2006 року) колишній Генеральний прокурор України О. І. Медведько в контексті можливих конституційних змін щодо статусу прокуратури наголошував на тому, що саме в інтересах громадян, держави та суспільств прокуратура в Україні має бути незалежним державним органом в системі судової влади, на яку покладаються важливі функції із захисту прав і законних інтересів людини та громадянина, інтересів держави і суспільства. При цьому він зазначав, що «... віднесення прокуратури до системи судової влади стане фундаментальним принциповим кроком на шляху її реформування, який дозволить забезпечити неупередженість, незалежність і деполітизацію діяльності прокуратури та відповідатиме сучасним тенденціям визначення ролі прокуратури у демократичних країнах»¹.

Причиною розробки тогочасних змін до Конституції України стали зовнішні та внутрішні чинники. Передусім це була критика України відповідними інституціями Ради Європи щодо невиконання нею зобов'язання реформувати прокуратуру відповідно до принципів демократичного суспільства, крім того – невизначеність місця й ролі прокуратури в системі державної влади, а також відсутність достатніх гарантій її незалежності.

Як відомо, радянська правова доктрина не визнавала теорії поділу влади. Відповідно, прокуратура в системі державного механізму була відокремленою і самостійною системою органів із широкими повноваженнями, що повністю й успадкувала Україна. Водночас зміна соціально-політичних реалій зумовили й зміни в підходах до вирішення даного питання. В осмисленні проблеми місця прокуратури у системі державної влади, як пише О. М. Толочко, зрозуміло, що відправною домінантою буде ідея розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6 Конституції України). «Аксіомою є положення щодо віднесення будь-якого державного органу до однієї із гілок вла-

¹ Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи: Міжнародна наук.-практ. конф. *Вісник Академії прокуратури України*. 2006. №3. С. 6.

ди. Прокуратура також не може бути «вільним електроном» у державному механізмі»¹.

Ідея, що місце прокуратури – в системі органів правосуддя – не нова. Раніше її висловлював А. М. Мудров², а Л. М. Давиденко, розглядаючи прокуратуру як самостійний правовий інститут, пропонував «умовно» включити її до складу судової влади³. В. Погорілко та М. Малишко зазначали, що в Україні буде сформована система органів судової влади у складі загальних судів, арбітражних судів, Конституційного Суду і прокуратури⁴. З цим погоджувався й В. Костицький, який писав, що «до структури судової влади, крім судів, відносяться деякі види державних органів і установ, що обслуговують судову владу, серед них, перш за все, слід відзначити органи попереднього слідства та органи прокуратури»⁵.

Варто підкреслити, що міжнародні документи у сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів (міжнародні стандарти) визнають можливість існування у сучасному демократичному суспільстві різних моделей прокуратури. Так, у п. 14 Рекомендації Rec (2000) 19 КМ РЄ зазначено, що прокуратура може існувати як незалежна частина в системі судової влади з обов'язковим визначенням у законі характеру і меж її незалежності. Допускається й те, що прокуратура може бути відносно залежною від органів виконавчої влади. Проте у такому випадку має бути забезпечена незалежність прокурорів та прозорість й справедливість їх діяльності (п. 13). Зазначені підходи мають переваги й недоліки, але жодна з моделей не виключається і не віддається перевага тій чи іншій моделі.

¹ Толочко О. М. Європейські стандарти організації та функціонування прокуратури в демократичному суспільстві. *Прокуратура України в умовах європейської інтеграції*: матеріали Міжнародної наук.-практ. конф. (19 травня 2016 року). Київ: Національна академія прокуратури України, 2016. С. 283.

² Мудров А. М. Про деякі проблеми прокурорської незалежності. *Актуальні проблеми захисту прав і свобод людини в Україні*. матеріали наук.-практ. конф. Київ, 2000. С. 56.

³ Давиденко Л. М. Місце і роль прокуратури в механізмі державної влади. *Правова система України: теорія і практика*: матеріали наук.-практ. конф. Київ, 1993. С. 380.

⁴ Погорілко В., Малишко М. Правова система України – стан та перспективи розвитку. *Віче*. 1993. №9. С. 33.

⁵ Костицький М. В. Судова влада: світовий досвід і принципи судової реформи в Україні. *Суди в Україні*. Київ: 1999. С. 6.

У цьому сенсі варто погодитися з думкою Г. П. Середи¹ та О. М. Толочка,² що визначення статусу прокуратури як незалежного органу в системі судової влади має очевидні переваги перед ідеєю про віднесення прокуратури до складу Міністерства юстиції України. Вони полягають, зокрема, в наступному. *По-перше*, у деполітизації прокуратури. Натомість у випадку включення прокуратури до системи органів Міністерства юстиції України її функціонування залежатиме від Верховної Ради, міцності парламентської коаліції, що не виключає можливість спрямування діяльності прокуратури проти політичних опонентів. До речі, про стурбованість політичною заангажованістю правоохоронних органів в Україні, у тому числі прокуратурою, наголошувалося у документах Ради Європи, зокрема п. 5 Резолюції ПАРЄ (2003) 1346³. *По-друге*, у підвищенні статусу прокурорів та наближення його до суддівського. В іншому випадку – віднесення прокуратури до виконавчої гілки влади веде до зміни її правової природи, перетворюючи прокуратуру скоріше на адміністративно-контрольний орган. Крім того, за такого підходу законодавче проголошення незалежності прокурорів може залишитися декларативним, адже правосвідомість посадовців органів виконавчої влади ґрунтується на засаді лінійної підпорядкованості. Водночас прокурори як процесуальні фігури мають відповідні процесуальні повноваження, а гарантування їх незалежності задля належної реалізації повноважень є вкрай необхідним, а подальше зближення правового статусу суддів і прокурорів, наприклад, у вирішенні питань про дисциплінарну відповідальність колегіальними органами, зменшить вірогідність прийняття необ'єктивних рішень у кадрових питаннях, а відтак, зменшить і плінність кадрів. Також необхідно звернути увагу й на те, що функції прокуратури пов'язані із здійсненням судочинства.

У національних правових системах місце прокуратури у системі органів державної влади визначається по-різному. Так, є держави: 1) які визначили прокуратуру в системі виконавчої влади. Це характерно для

¹ *Середи Г.* Європейські пріоритети реформування прокуратури України. *Вісник Академії прокуратури України*, 2006. № 3. С. 11–12.

² *Толочко О. М.* Прокуратура як незалежний орган у системі судової влади. *Вісник Академії прокуратури України*, 2006. № 3. С. 21–22.

³ Виконання обов'язків та зобов'язань Україною: резолюція 1346 (2003) Парламентської Асамблеї Ради Європи. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_608

ФРН, США, Бельгії, Данії, Ізраїлю, Японії та ін.; 2) які включили прокуратуру в систему судової влади. Водночас інтеграція прокуратури до системи судової влади також відбувається по-різному. Є країни, де прокурори закріплені за судами і працюють незалежно від інших прокурорів (Франція, Італія). Однак у більшості країн прокуратура має власну ієрархічну структуру та адміністративну автономію. Такий досвід притаманний, наприклад, Іспанії, Болгарії, Латвії та іншим країнам; 3) в яких прокуратура має самостійний конституційний статус; 4) де у нашому розумінні прокуратури як системи органів не існує. Наприклад, у Великій Британії баристери (адвокати) беруть участь у судочинстві як обвинувачі¹.

Підсумовуючи, зазначимо, що незалежно від віднесення інституту прокуратури до якоїсь традиційної гілки державної влади цей інститут має такі функції, які здебільшого не властиві іншим державним суб'єктам. Так само, незалежно від ступеня інтеграції до інших державних структур, прокуратура зберігає певний рівень організаційної відокремленості та автономії при реалізації своїх функцій. Проте у будь-якому випадку на сьогодні в Україні здійснено крок у напрямі визначення прокуратури в системі органів державної влади.

На підставі Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401-VIII розділ VII (прокуратура) Основного Закону був виключений, а розділ VIII (правосуддя) натомість доповнений ст. 131¹, яка містить у собі положення щодо діяльності прокуратури, призначення Генерального прокурора, строку його повноважень та інше². Згідно з ними 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.

¹ Мичко М. І., Толочко О. М. Прокуратура в країнах світу: історія та сучасність: монографія. Київ: Національна академія прокуратури України, 2016. С. 74.

² Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#n161>

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 Конституцією України та законом.

Надання визначеності статусу прокуратури на конституційному рівні, на нашу думку, з одного боку, сприятиме скороченню дискусій з цього питання, в тому значенні, що прокуратура відійде від статусу інституції *sui generis* (свого роду, «сама по собі»), а з другого – породжуватиме нові, щонайменше на теоретичному рівні.

Звернемо увагу на те, що у ст. 124 Конституції України чітко визначено, що правосуддя в Україні здійснюють виключно суди. При цьому делегування функцій, а також привласнення функцій судів іншими органами або посадовими особами не допускаються.

Судова влада в Україні відповідно до конституційних засад поділу влади здійснюється незалежними та безсторонніми судами, утвореними законом (ст. 1 Закону України «Про судоустрій та статус суддів»). Її реалізують судді та, у визначених законом випадках, присяжні шляхом здійснення правосуддя у рамках відповідних судових процедур¹. У свою чергу, ч. 1 ст. 5 цього Закону передбачає, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами та відповідно до визначених законом процедур судочинства.

Як бачимо, законодавець до суб'єктів здійснення (реалізації) судової влади, а так само здійснення правосуддя, відносить виключно суд. Водночас розділ VIII (правосуддя) Основного Закону містить положення щодо прокуратури (ст. 131¹) та адвокатури (ст. 131²). У цьому зв'язку щонайменше виникає запитання про те, чи означає цей факт віднесення прокуратури до судової влади?

О. М. Толочко зазначає, що за своєю природою судова влада відокремлена від інших гілок влади і прокуратура може існувати *при* судовій владі, а не структурно у її складі. Природно, що судова влада є суто корпоративною замкненою системою, яка має тільки її при-

¹ Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>

таманні функції, і в цьому виявляються її винятковість, повнота та самостійність¹.

У наукових дослідженнях небагато уваги приділено розгляду питання про входження до складу судової влади інших, крім судів і суддів, суб'єктів. Зазвичай, судову владу визначають як вид державної діяльності, що здійснюється лише судом². Так, І. Л. Петрухін вважає, що робота, яка не пов'язана безпосередньо зі здійсненням правосуддя, не є формою реалізації судової влади, а лише її передумовою. Отже, й державні органи, на які покладено виконання цієї роботи (йдеться про кадрове та матеріально-технічне забезпечення судів і про аналітичну роботу. – С. П.), або ж іншої, не пов'язаної безпосередньо із правосуддям, до складу судової влади не входять³.

Однак звертає на себе увагу те, що збільшилась кількість прихильників тези, відповідно до якої судова влада виконує не тільки виключно правові функції зі здійснення правосуддя, хоча однозначного трактування системи органів судової влади наукою не вироблено⁴.

На думку авторів колективної монографії «Судова влада», до змісту системи органів судової влади входять система судів і органи судової влади, що здійснюють ресурсне забезпечення функціонування судів, а саме: а) державні органи: Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Національна школа суддів, Державна судова адміністрація; б) органи суддівського самоврядування. Основні свої функції судова влада реалізує через єдину організаційну форму – судову систему; інші ж органи, утворені в системі судової влади, виконують допоміжну функцію, забезпечуючи належні умови для функціонування судів, і акцентують увагу далі, що «...слід розрізняти поняття «судова система» та «система органів судової влади», перше входить до складу

¹ Толочко О. М. Європейські стандарти організації та функціонування прокуратури в демократичному суспільстві. *Прокуратура України в умовах європейської інтеграції*: матеріали Міжнародної наук.-практ. конференції (19 травня 2016 року). Київ: Національна академія прокуратури України, 2016. С. 283.

² Див., наприклад: Брынцев В. Д. Судебная власть (правосудие). Итоги реформы 1992 – 2003 годов на Украине. Харьков, 2004. С. 40; Борденюк В. І. Судова влада як складова механізму держави та державного управління. *Вісник господарського судочинства*. 2005. № 2. С. 151.

³ Судебная власть / под ред. И. Л. Петрухина. Москва: ООО «ТК Велби», 2003. С. 85–86.

⁴ Назаров І. В. Органи судової влади України. *Вісник Верховного Суду України*. 2007. № 10. С. 9–12.

другого¹. Тобто, теоретично можна припустити, що до системи органів судової влади можуть входити й інші, крім судів, суб'єкти.

С. В. Прилуцький звертає увагу, що у правовій літературі, науці, на практиці термін «судова влада» вживається в різних значеннях. Так, можна говорити, що судова влада – це суд, система відповідних установ. Більшість сучасних дослідників визначають її як сукупність органів, що здійснюють судочинство. Дехто ототожнює судову владу з її функцією – правосуддям². Однак, як зазначає А. М. Хливнюк, термін «судова влада» слід розглядати ширше, ніж просто як систему органів держави, так само не можна його ототожнювати і з близьким терміном «правосуддя»³.

У своєму найбільш узагальненому вигляді судова влада розглядається як специфічна гілка державної влади, яка має власну виключну компетенцію щодо розгляду юридично значущих справ, що мають правові наслідки, і реалізується виключно конституційними органами (судами) в межах закону та спеціальних (судових) процедур. При цьому підкреслюється, що наведене визначення не є вичерпним, а сутність судової влади можна повністю зрозуміти лише через з'ясування змісту її функцій⁴.

До функцій судової влади передусім належить здійснення правосуддя. В свою чергу, «правосуддя» зазвичай сприймається в декількох значеннях. *Перше* – це «правда», «справедливість», що виражає уявлення про його призначення, як свого роду ідеологічну сторону. *Друге* значення пов'язане з його організаційною складовою, тобто зі спеціальними суб'єктами здійснення – судами. Одночасно зі створенням судів з'явилось і *третє* значення правосуддя – процесуальні форми, види судочинства. Водночас не слід ототожнювати термін «судочинство» з правосуддям, оскільки судочинство, як зазначає С. Демченко, може бути справедливим і несправедливим. Саме тому

¹ Судова влада: монографія / І. Є. Марочкін, Л. М. Москвич, І. В. Назаров та ін.; за заг. ред. І. Є. Марочкіна. Харків: Право, 2015. С. 40.

² Прилуцький С. В. Вступ до теорії судової влади (Суспільство. Правосуддя. Держава): монографія. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2012. С. 90.

³ Хливнюк А. М. Щодо поняття «судова влада». *Вісник Верховного Суду України*. 2009. № 4 (104). С. 47.

⁴ Судова влада: монографія / І. Є. Марочкін, Л. М. Москвич, І. В. Назаров та ін.; за заг. ред. І. Є. Марочкіна. Харків: Право, 2015. С. 17.

ці поняття слід розмежовувати; «...правосуддя – це справедливе судочинство»¹.

Так само раніше Конституційний Суд України у п. 9 рішення №3-рп/2003 від 30 січня 2003 року підкреслював, що правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах².

Тобто, можна говорити про те, що правосуддя як основний зміст судової влади являє собою справедливу діяльність суду у формі судочинства. При цьому, враховуючи те, що згідно зі ст. 129 Конституції України однією з основних засад судочинства є підтримання публічного обвинувачення в суді прокурором, очевидним є висновок про неможливість здійснення судом правосуддя без участі прокуратури (прокурора). Відповідно, прокуратура може розглядатися в якості суб'єкта, що змістовно (функціонально) забезпечує діяльність суду для здійснення ним правосуддя. І в цьому сенсі прокуратуру можна розглядати саме як інститут функціонального (на відміну від організаційного) забезпечення правосуддя.

Крім того, можливою є участь прокуратури і в інших видах судочинства, що передбачено ст. 131¹ Конституції, п. п. 2 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» та процесуальним законодавством, у межах якої вона виступає в якості представника інтересів держави.

Найбільш тісним є зв'язок прокуратури з судовою владою, особливо в межах кримінального судочинства, пише М. І. Мичко, і продовжує далі: «образно кажучи, прокурорська діяльність «вмонтована» в кримінальне судочинство, де головна роль належить суду». У цьому значенні прокурорська діяльність може розглядатися на теоретичному рівні як елемент судової влади, однак в організаційному відношенні вводити прокуратуру в систему судової влади не можна з огляду на наявні наглядові повноваження (існували на той час. – С. П.), які для судової влади не є властивими. При цьому дослідник звертався до досвіду зарубіжних країн, у яких органи прокуратури створені та функціонують при судах, і внаслідок чого прокурорська система будується

¹ Демченко С. Про поняття «правосуддя» і «доступність правосуддя». *Вісник Академії правових наук України*. 2010. №2. С. 96–102.

² Рішення Конституційного Суду України від 30 січня 2003 року №3-рп/2003 (справа про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора). URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/470>

відповідно до судової системи, наголошуючи, що все ж таки в організаційному відношенні прокуратура є самостійним органом¹.

С. В. Прилуцький розглядає кримінальну юстицію як цілісний правовий механізм судової влади, покликаний забезпечити реалізацію правосуддя у сфері кримінально-правових відносин; акцентуючи на тому, що суд, прокуратура та адвокатура виступають самостійними інститутами правосуддя, із окремими (самостійними) процесуальними функціями, але наближеними чи уніфікованими принципами та гармонізованим статусом. Відповідно, функція обвинувачення є важливою і невід'ємною складовою правосуддя, яка знаходить свою реалізацію у механізмі змагального судочинства. У цьому механізмі самі по собі судді, суди, судова система в цілому «є безсилями» і не у змозі здійснювати судову владу². В силу дії ч. 3 ст. 36, ст. 52, ст. 324 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) суд не може розглядати справу по суті і тим самим здійснити правосуддя та реалізувати судову владу без сторони обвинувачення (прокурора) та сторони захисту (адвоката)³.

Першим кроком на шляху інтеграції прокуратури та судової влади були положення Закону України «Про прокуратуру» 2014 року. У цьому сенсі варто звернути увагу на зміну порівняно з попереднім Законом: 1) *цільового спрямування діяльності* – з «утвердження верховенства закону та зміцнення правопорядку» на «захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави»; 2) *принципів (засад) організації та діяльності прокуратури* (наприклад, традиційний принцип централізації взагалі не знайшов свого відображення в новому Законі, а зміст положень його ст. ст. 7, 8, 9, 16, 17 дозволяє скоріше говорити про принцип ієрархічності системи, ніж її централізації); 3) *обсягу та змісту компетенції прокуратури* поза кримінальною сферою, а саме скасування нагляду за додержанням та правильним застосуванням законів та, відповідно, акцентування діяльності прокуратури поза кримінальною сферою саме на судовому захисті інте-

¹ Мичко М. І., Толочко О. М. Прокуратура в країнах світу: історія та сучасність: монографія. Київ: Національна академія прокуратури України, 2016. С. 212.

² Прилуцький С. В. Вступ до теорії судової влади (Суспільство. Правосуддя. Держава): монографія. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2012. С. 290.

³ Кримінальний процесуальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>

ресів держави; 4) *статусу прокурорів* (передбачено функціонування органів прокурорського самоврядування та органу, що здійснює дисциплінарне провадження), підвищено вимоги до осіб, які претендують на зайняття посади в органах прокуратури (стаж роботи в галузі права, вік, успішне складання кваліфікаційного екзамену тощо), а також детально регламентовано як порядок зайняття посади прокурора (загалом нагадує порядок призначення судді вперше), так і порядок дисциплінарного провадження.

Певною мірою об'єднує прокурорський і суддівський корпус діяльність Вищої ради правосуддя (раніше – Вищої ради юстиції), яка є компетентним органом у питаннях порушення вимог щодо несумісності судьями і прокурорами, а також у питаннях їх дисциплінарної відповідальності¹. Вочевидь, у перспективі, звертає увагу Ю. Є. Полянський, інтеграція прокуратури до судової влади може зумовити й уніфікацію статусу прокурорів і суддів, що властиво для країн, де вони об'єднані у складі так званої «магістратури»².

Як свого часу зазначав експерт Венеціанської комісії П. Корню у коментарі до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України стосовно прокуратури»*, щоб дійсно рухатись у напрямі включення прокуратури до судової влади, Конституція України могла б визначити відносини між прокуратурою і судами, передбачити, як, наприклад, у Франції, щоб судді і прокурори належали до однієї Вищої ради магістратури. У будь-якому випадку потрібно було врегулювати основні наслідки нового статусу. Це вимагало внесення більш значних змін до Конституції, ніж простого перегляду статті (тобто, більше ніж зазначення про те, що прокуратура становить єдину незалежну систему органів судової влади. – С. П.)³.

¹ Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19>

² Полянський Ю. Є. Основні проблеми формування прокурорської системи України. *Конституційні аспекти судової реформи*: матеріали наук.-практ. конф. (26–27 червня 2008 року). Харків, 2008. С. 137–138.

* Проект був розроблений Генеральною прокуратурою України у 2006 році.

³ Див.: Le paragraphe 7 point 4 Observations sur le projet de loi sur les amendements à la Constitution de l'Ukraine relatifs à la Prokuratura par M. Pierre Cornu (Suisse, Expert de la Direction Générale des Affaires Juridiques). La Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise). Strasbourg, le 31 mai 2006. Opinion 380/2006. CDL (2006) 040. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2006\)040-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2006)040-f)

З даного приводу експерт Г. Сухоцька висловила думку про можливість закріплення на конституційному рівні того, що прокуратура становить «єдину незалежну систему органів судової влади», лише створює базу для детального регулювання на законодавчому рівні відносин між судами (суддями) і прокуратурою (прокурорами), а також встановлює рамки незалежності прокуратури¹.

У свою чергу, Д. Гамільтон підкреслював: якщо прокуратура є частиною судової гілки влади, необхідно встановити чітке розмежування між прокурорами і суддями. При цьому він звертав увагу на параграф 17 Рекомендації R (2000) 19 КМ РЄ, у якому йдеться про те, що «держави повинні вжити відповідних заходів, щоб правовий статус, компетенція і процесуальна роль державних прокурорів були встановлені законом таким чином, аби не виникало жодних реальних сумнівів щодо незалежності і безсторонності суддів. Зокрема, держави повинні гарантувати, що особа не може одночасно виконувати обов'язки державного прокурора і судді». Крім того, експерт стверджував, що немає жодних причин, які б не давали можливості розглядати прокуратуру як гілку судової, а не виконавчої влади, і таким є законодавство багатьох країн та те, що хоча багато країн, де існує судова модель, мають систему, згідно з якою окремі прокурори прикріплені до відповідних судів і діють незалежно від інших прокурорів (як окремі судді у своєму суді незалежні від інших суддів) є приклади держав, де прокуратура організована як ієрархічна структура і водночас як частина судової гілки влади, наприклад Нідерланди. При централізованій системі прокуратури, як в Україні, важливо враховувати параграф 10 Рекомендації R (2000) 19 КМ РЄ, який передбачає наступне: «Усі державні прокурори мають право вимагати, щоб вказівки, які надаються йому або їй, були викладені в письмовій формі. Якщо він або вона вважають, що вказівка є незаконною або суперечить його або її сумлінню, необхідно мати відповідну внутрішню процедуру, яка

¹ Див.: п. 2 *Comments on the Draft Law on Amendments to the Constitution of Ukraine concerning the Prokuratura* Ms Hanna Suchocka (Member, Poland). European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Strasbourg, 6 June 2006. Opinion 380/2006. CDL (2006) 041. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2006\)041-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2006)041-e)

може призвести до його або її можливої заміни»¹. Тобто, по суті, вибір між моделями побудови системи прокуратури (більший або менший ступінь ієрархічності та незалежності в середині системи) є завданням, зумовленим обставинами і досвідом конкретної країни.

Комплексний аналіз вітчизняного законодавства дає підстави стверджувати, що віднесення прокуратури до суб'єктів забезпечення правосуддя жодним чином не означає посягання на їх виключну компетенцію. Більше того, дії та рішення прокурора можуть бути оскаржені в суді, а, окрім іншого, п.п. 7, 8 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» до основних засад діяльності прокуратури віднесено недопустимість незаконного втручання з її боку в діяльність органів, зокрема, судової влади, а також повага до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом.

Однак, чи означає такий тісний зв'язок (тісна взаємодія) між судами та прокуратурою та чи повинен він означати, що вони утворюють єдину систему органів чи єдину гілку державної влади?

Основним завданням судів у будь-якій демократичній державі є вирішення конкретних спорів про право. Саме тому за загальним правилом суд не має права з власної ініціативи порушувати провадження у справі, тобто ініціатива розгляду справи має виходити не від суду, а від наділеної відповідним процесуальним правом сторони – позивача, заявника, прокурора тощо.

На відміну від цього, компетенція органів прокуратури є дещо іншою, а при її реалізації вони можуть, наприклад, подавати позовні заяви, апеляційні чи касаційні скарги, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами тощо. Отже, прокуратура є активним суб'єктом, який не вирішує спір про право, а може ставити перед судом питання про його вирішення, якщо для цього існують передбачені законом підстави. Крім того, система прокуратури, як і органів виконавчої влади, характеризується ієрархічніс-

¹ Див.: р.р. 11–13 *Comments on the Draft Law on Amendments to the Constitution of Ukraine concerning the Prokuratura* by Mr James Hamilton (Substitute member, Ireland). European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Strasbourg, 2 June 2006. Opinion 380/2006. CDL (2006) 042. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2006\)042-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2006)042-e)

тю та певним рівнем централізації, що меншою мірою властиво судовій системі.

У будь-якому разі прокуратура як єдина система органів організаційно відокремлена від судової системи, не наділена та не може бути наділена виключною компетенцією суду – здійсненням правосуддя. Відповідно прокуратура не здійснює правосуддя, а прокурори реалізують не судову владу, а свою власну компетенцію з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави передусім у суді.

Прокуратура також наділена власними (позасудовими) засобами захисту прав і свобод людини, здійснюючи, приміром, нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру. Так, відповідно до ст. 26 Закону України «Про прокуратуру» письмові вказівки прокурора у цій сфері є обов'язковими і підлягають негайному виконанню.

Визначення прокуратури на конституційному рівні у розділі «правосуддя», зміна цільової спрямованості її діяльності, засад (принципів) організації та діяльності, суттєве зменшення обсягу наглядових повноважень прокуратури, певною мірою спільність завдань прокуратури та суду, а також наближення статусу прокурора до статусу судді, дають змогу стверджувати про концептуальну зміну статусу прокуратури в Україні, її ролі у суспільстві та державі.

Отже, якщо виходити із широкого розуміння системи органів судової влади, то прокуратура може бути віднесена до такої системи як автономний суб'єкт забезпечення правосуддя, що фактично створює умови для його (тобто правосуддя) здійснення, а також як представник державних (публічних) інтересів. На нашу думку, саме такий підхід і знайшов відображення у тексті Конституції України, наділивши прокуратуру у державному механізмі особливою, властивою тільки їй функцією публічного представника, характер повноважень якої є забезпечувальним щодо функціонування судової гілки влади.

При цьому важливим залишається питання про доцільність таких змін саме на сьогодні, їх відповідність сучасним українським реаліям і достатність для ефективного захисту прав громадян та інтересів держави.

І якщо питання конституційного визначення статусу прокуратури, а також законодавче посилення гарантій незалежності прокурорів заперечень не викликає, то зменшення її законоохоронного потенціалу шляхом повного скасування наглядових повноважень поза кримінальною сферою, з урахуванням особливостей правової системи та існуючих в Україні правових реалій, вважаємо, було помилковим.

З одного боку, як про це зазначено у Рекомендації R (2000) 19 КМ РЄ, прокурори в усіх системах кримінального судочинства: приймають рішення про порушення і продовження кримінального переслідування; підтримують кримінальне обвинувачення в суді; подають апеляції на деякі судові рішення (п. 2). У деяких системах кримінального судочинства прокурори також: здійснюють національну політику щодо злочинності, пристосовуючи її за необхідності до дійсності на місцях і в регіонах; проводять, керують і здійснюють нагляд за слідством; стежать, щоб потерпілі отримували необхідну допомогу і сприяння; розглядають альтернативи кримінальному переслідуванню; наглядають за виконанням судових рішень тощо (п. 3). З другого – Рада Європи не вимагає від держав-членів обмеження діяльності прокуратури лише кримінальною сферою. Прокуратура може здійснювати інші, у тому числі наглядові (контрольні) та представницькі функції.

При цьому єдності у розумінні даного питання не було навіть у самих європейських інституцій. Для прикладу, Парламентська асамблея Ради Європи (далі – ПАРЄ) у п. 6.5. своєї Рекомендації 1604 (2003) «Про роль прокуратури в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві закону» висловила стурбованість щодо «...здійснення органами прокуратури різних функцій, які не відносяться до сфери кримінального права» та тим, що «важливо забезпечити, щоб: ... повноваження і функції прокурорів обмежувалися сферою переслідування осіб, винних у скоєнні кримінальних правопорушень, і вирішення загальних завдань щодо захисту інтересів держави через систему управління кримінального правосуддя, а для виконання будь-яких інших функцій були засновані окремі, належним чином розташовані у відповідних місцях та ефективні органи (п.п. 7.5. с.)»¹. Водночас у відповідь на Рекомендацію ПАРЄ 1604 (2003) КМ РЄ зазначив, що «...не в змо-

¹ Role of the public prosecutor's office in a democratic society governed by the rule of law: Recommendation 1604 (2003) Parliamentary Assembly of the Council of Europe. URL: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17109&lang=en>

зі схвалити... такі ідеї Асамблеї як обмеження ролі прокуратури рамками системи кримінального правосуддя. ... не знаходить підстав ... щоб ... обмежувати прокурорів у здійсненні функцій за межами сфери кримінального судочинства ...» (п. 3)¹.

Так само звернення до аналізу досвіду європейських країн у цій сфері свідчить, що за межами кримінальної сфери прокуратура наділена компетенцією в більшості країн Європи².

Приймаючи Рекомендацію R (2000) 19 КМ РЄ висловлював позицію, що кримінальна сфера має бути пріоритетним напрямком діяльності прокуратури в державах-членах³. Однак 19 вересня 2012 року ним було ухвалено Рекомендацію (2012) 11 про роль прокурорів поза сферою кримінального правосуддя (далі – Рекомендація R (2012) 11 КМ РЄ), в якій йдеться, що КМ РЄ усвідомлює, що в багатьох державах-членах, внаслідок їх правових традицій, прокурори грають роль поза сферою кримінальної юстиції, і що ця роль істотно відрізняється між національними правовими системами; в різних національних правових системах вона може включати представництво загальних або публічних інтересів, включаючи надання юридичної допомоги приватним особам у захисті прав і основних свобод, представництво інтересів держави в судах, здійснення нагляду над державними органами та іншими юридичними організаціями та здійснення консультативної функції в судах, і що, крім того, характер цієї ролі може відрізнятися стосовно публічного та приватного права. При цьому до завдань прокурорів належить представництво спільних чи публічних інтересів, захист прав і основних свобод людини та підтримання верховенства закону (п. В.2.).

Повноваження прокурорів поза кримінальною сферою не повинні бути такими, які б обмежували право будь-якої фізичної або юридичної особи на ініціювання процесуальних дій або участь у якості відповідача перед незалежним і безстороннім судом навіть у тих справах, у яких прокурор є або має намір бути стороною процесу (п. D.10). На що

¹ Role of the public prosecutor's office in a democratic society governed by the rule of law – Parliamentary Assembly Recommendation 1604 (2003): Reply adopted by the Committee of Ministers on 4 February 2004 at the 870th meeting of the Ministers' Deputies. URL: <https://rm.coe.int/16805dde1c>

² *Корнякова Т.* Питання діяльності прокуратури поза межами кримінально-правової сфери. *Вісник прокуратури*. 2009. № 12. С. 4.

³ The role of public prosecutors outside the criminal justice system: Recommendation CM/Rec (2012) 11 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 19 September 2012 and explanatory memorandum. URL: <https://rm.coe.int/16807096c5>

особливо слід звернути увагу, так це на підрозділ Е. (Роль прокурорів як наглядового органу), де закріплено, що виконуючи функції з нагляду над державними, регіональними та місцевими органами влади, а також щодо інших юридичних суб'єктів, з метою забезпечення законності їх діяльності, прокурори повинні здійснювати свої повноваження незалежно, прозоро і в повній відповідності з принципом верховенства закону (п. 23). Прокурор має реалізовувати наглядову функцію щодо недержавних юридичних суб'єктів тільки у випадках, коли існують обґрунтовані та об'єктивні підстави вважати, що недержавний юридичний суб'єкт порушує свої правові зобов'язання, включаючи зобов'язання, які витікають із виконання міжнародних договорів з прав людини (п. 24). Органи влади або інші юридичні суб'єкти, щодо яких були реалізовані дії прокурора, передбачені п.п. 23 і 24, повинні мати право представляти пояснення і оскаржити такі дії в суді (п. 25)¹.

Зазначені положення Рекомендації R (2012) 11 КМ РЄ мають принципове значення для реформування прокуратури в нашій державі, адже фактично сприяють завершенню багаторічної дискусії про відповідність наглядової функції прокуратури України (поза кримінальною сферою) стандартам Ради Європи, за яку, до речі, Україна неодноразово піддавалася критиці з боку міжнародних інституцій (про це свідчать, зокрема, п. 13.4. Резолюції 1466 (2005) ПАРЄ «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» від 5 жовтня 2005 року; п. 7.2. Резолюції 1755 (2010) ПАРЄ «Функціонування демократичних інституцій в Україні» від 4 жовтня 2010 року та ін.)². Відтак, зауваження до України щодо невідповідності нагляду за додержанням законів європейським «стандартам», з урахуванням вищезазначених положень, можна вважати недостатньо мотивованими і обґрунтованими³ та такими, що здебільшого носять політичний характер.

¹ The role of public prosecutors outside the criminal justice system: Recommendation CM/Rec (2012) 11 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 19 September 2012 and explanatory memorandum. URL: <https://rm.coe.int/16807096c5>

² Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною: резолюція 1466 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи від 5 жовтня 2005 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_611; Функціонування демократичних інституцій в Україні: резолюція 1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи від 4 жовтня 2010 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a19

³ Подкопачев С. В. Основні положення міжнародних документів про роль прокуратури поза кримінальною сферою. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2014. № 6. С. 140.

Водночас це не означає, що для мети посилення правової захищеності людини держава не повинна розвивати та вдосконалювати різні форми правової допомоги, безоплатної адвокатської допомоги, розвивати інститут омбудсмена тощо. Ілюстрацією повноважень прокурорів в інших державах є визнання або анулювання шлюбів, захист дітей або недієздатних осіб і реєстрація або припинення діяльності асоціацій та фондів. У комерційному праві повноваження прокуратури можуть включати питання реєстрації комерційних структур, банкрутства, неплатоспроможності і припинення діяльності компаній. Є правові системи, які покладають на публічних обвинувачів обов'язки у сфері трудового права, що стосується, зокрема, представництва інтересів працівників у судах. Іншою групою повноважень прокурорів є правовий контроль публічної адміністрації та інших юридичних осіб з позиції відповідності їх діяльності закону, що включає можливість подавати апеляцію чи оскаржувати іншим чином рішення адміністративних органів до суду. У цілому ці повноваження покладені на прокурора з міркувань публічного інтересу та захисту прав людини і, як правило, здійснюються в суді¹.

Далі. Прокуратуру в Україні очолює Генеральний прокурор, якого призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Президент України (ст. 131¹ Конституції України). З метою інституціонального посилення прокуратури на конституційному рівні слід передбачити вимоги, які висуваються до кандидата на цю посаду, удосконалити порядок призначення, підстави та процедуру звільнення Генерального прокурора, у тому числі дострокового.

У п. 34 Звіту з європейських стандартів щодо незалежності судової системи (частина II – служба обвинувачення), прийнятого Венеціанською комісією на 85-му пленарному засіданні 17–18 грудня 2010 року, наголошується, що порядок призначення та звільнення Генерального прокурора відіграє важливу роль для правильного функціонування прокуратури. Так само важливо, щоб спосіб вибору Генерального прокурора забезпечував довіру громадськості та повагу судової і юридич-

¹ Див.: п. 7 Пояснювального меморандуму до Рекомендації Rec (2012) 11 КМ РЄ. *The role of public prosecutors outside the criminal justice system: Recommendation CM/Rec (2012) 11 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 19 September 2012 and explanatory memorandum.* URL: <https://rm.coe.int/16807096c5>

ної професії. Венеціанська комісія рекомендує залучати до такого процесу «професійний, неполітичний досвід», у колегіальній формі, пропонуючи створити комісію, що складалася б з осіб, яких би поважала громадськість і до якої була б довіра уряду¹.

Це видається особливо актуальним для України, оскільки такого роду рішення має, принаймні, деякий ризик бути політизованим через вимогу отримання згоди від Верховної Ради². Крім того, слід врахувати, що до повноважень Верховної Ради України, згідно з п. 25 ст. 85 Конституції України, п.п. 1 ч. 2 ст. 42 Закону України «Про прокуратуру», належить висловлення недовіри Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з цієї посади. У цьому сенсі висловлення недовіри Верховною Радою України Генеральному прокурору слід розцінювати як політичну відповідальність, що за своєю природою є формою політичного впливу на суб'єкта процесуально-правових відносин.

Як зазначається у п. 14 висновку № 667/2012 щодо проєкту Закону України «Про прокуратуру», схваленого Венеціанською Комісією на 92-ому пленарному засіданні (12–13 жовтня 2012 року) Генеральний прокурор не входить до складу уряду, а тому Верховну Раду не варто уповноважувати правом висловлення недовіри, що є винятково політичним інструментом. Найімовірніше, висловлення недовіри можна розглядати як інструмент застосування системи стримувань і противаг у сфері організації державних органів, але навряд чи як можливість винесення чесного і справедливого рішення. Прокурор повинен звільнитися з посади тільки за серйозні порушення закону після справедливого судового слухання³.

Таким чином, конституційні норми, які передбачають висловлення недовіри Генеральному прокурору Верховною Радою України, потребують свого перегляду та скасування.

¹ *European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – The Prosecution System*. Adopted by the Venice Commission at its 85th plenary session (Venice, 17–18 December 2010). URL: <https://rm.coe.int/1680700a60>

² Див.: пункт 33 висновку № 667/2012 щодо проєкту Закону України «Про прокуратуру», схвалений Венеціанською Комісією на 92-ому пленарному засіданні 12–13 жовтня 2012 року. URL: https://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/_pdf

³ Висновок № 667/2012 щодо проєкту Закону України «Про прокуратуру», схвалений Венеціанською Комісією на 92-ому пленарному засіданні 12–13 жовтня 2012 року. URL: https://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/_pdf

1.2. Типологічна характеристика та основні етапи трансформації національної моделі прокуратури

Діяльність прокуратури є одним із видів реалізації державної влади, що зумовлено виконанням правоохоронної функції держави. Краще пізнання її сутності як державно-правового інституту потребує визначення типології, а також загальних тенденцій, що спричиняють зміни законодавства про прокуратуру та впливають на форму організації (модель) прокуратури в Україні.

Сам термін «тип» етимологічно означає зразок, модель, форму, властивість, яким відповідає певна група предметів, понять, явищ; «типологія» – вид наукової систематизації, класифікації чогось за спільними ознаками¹.

С. І. Коновалов та С. А. Маркова-Мурашова пишуть, що типологія – це метод наукового пізнання, який ґрунтується на розчленуванні об'єктів та їх групуванні за допомогою узагальненої моделі або типу. Він використовується з метою порівняльного вивчення суттєвих ознак, зв'язків, функцій, рівнів організації об'єктів як співіснуючих, так і розділених у часі². Відповідно, типологізація спирається на виявлення схожості й різниці об'єктів, що вивчаються та, як правило, здійснюється на основі побудови деяких ідеальних моделей або типів. Фактично вона є одним із способів пізнання об'єкта, що допомагає створити загальне уявлення про нього, опрацювати його теорію.

1.2.1. Загальні ознаки прокуратур європейського (континентального) типу

У теорії прокурорської діяльності (теорії прокуратури) питанню типології прокуратур приділено недостатньо уваги, водночас, приміром, фахівцями з питань судоустрою досить активно розробляється

¹ *Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2009. С. 1450.*

² *Коновалов С. И., Маркова-Мурашова С. А. Систематизация и типологизация как методологические процедуры правовых исследований. Известия Тульского государственного университета. 2012. № 1. Ч. 2. С. 88.*

типологія судових систем¹. Не менш активно проводиться типологізація окремих видів процесу, зокрема, кримінального².

Ще у XIX столітті М. В. Муравйов писав, що існуючі на той час головні типи прокуратур виробилися шляхом розвитку та поєднання в різних варіаціях (видах) двох інститутів: публічного кримінального переслідування та представництва прав і інтересів корони в державних установах. Власне прокуратура для цілей останнього і остаточно сформувалася, але життя та силу їй дало перше, з яким, тому, нерозривно пов'язана її історія³. При цьому на підставі «устрою та діяльності прокуратури» або відповідних їм установ в різні історичні епохи та на той час, по родовим, типовим рисам М. В. Муравйов виокремлював п'ять головних груп прокуратур:

– *фіскально-контрольну прокуратуру* з простою, мало розробленою організацією в особі декількох повірених корони при різних установленнях; в її діяльності нагляд поглинає кримінальне переслідування, і на першому місці знаходиться піклування про майнові вигоди казни;

– *французьку прокуратуру*, створену наполеонівським законодавством – тип найбільш складний і багатий за змістом, що поєднує в собі публічне кримінальне переслідування, спостережне завдання (нагляд), представництво в суді та разом з тим «...має не лише судовий і судово-адміністративний, але й загальнодержавний, навіть частково політичний характер». Це потужний діяч слідчо-обвинувального переслідування, а також необхідний учасник усіх відправлень правосуддя та орган урядового нагляду за судовим відомством;

– *державну адвокатуру* країн англосаксонської системи, яка відрізняється від прокуратури відсутністю у функції законоохоронного елементу та тим, що не маючи однакової, суворо урядової організації, вона представляє перед судом публічні, і головним чином репресивні інтереси держави практично на тій же підставі, на якій адвокат захищає приватні інтереси свого клієнта;

¹ Москвич Л. М. Типологія судових систем. *Проблеми законності*: академ. зб. наук. пр. / відп. ред. В. Я. Тацій. Харків, 2011. Вип. 114. С. 184.

² Толочко О. Типологічна характеристика кримінального процесу України. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2019. № 1 (58). С. 101–111.

³ Муравьев Н. В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности: пособие для прокурорской службы. Прокуратура на Западе и в России. Т. 1 / Муравьев Н. В., прокурор Моск. судеб. палаты. Москва: Унив. тип., 1889. С. 20.

– *німецьку та австрійську прокуратури* «... з характером лише судовим і з покликанням єдиним – обвинувальним». При цьому за устроєм вона дуже схожа на французький тип, а в діяльності, навпаки, скоріше притримується основ англо-шотландського публічного обвинувачення;

– *російську прокуратуру*, яка на кінець XIX століття являла собою дві установи, що послідовно змінили одна одну: стару, фінансово-контрольного типу (до 1864 року) та нову (за Судовими Уставами імператора Олександра II). Причому нова (на той час. – С. П.) російська прокуратура не могла бути віднесена до жодної із зазначених вище груп, оскільки, з одного боку, зберегла якщо не риси, то сліди та традиції дореформеної прокуратури, а з другого, вона утворилася під безпосереднім впливом європейської науки та досвіду, в числі яких французька прокуратура та англійський процес були рівнодіючими силами. Водночас російська дійсність, що відобразилася на законі та практиці його застосування, як зазначається, наклала на російську прокуратуру настільки своєрідний відбиток, що в ній може утворитися новий, самостійний тип цієї установи¹. Фактично її відмінними ознаками вважалося «вдосконалення та пом'якшення» французького типу прокуратури, її адаптація до змішаного процесу, еkleктичне об'єднання функцій – обвинувальної та спостережної (наглядової), а також деякі другорядні завдання адміністративного характеру.

Як бачимо, суттєві відмінності знаходяться передусім на рівні основних правових систем. Р. Давід зазначав, що наявність прокуратури є характерною рисою саме романо-германської правової сім'ї і це «... потрібно виділити особливо»².

З високим ступенем узагальнення В. М. Додонов виділяє два типи органів прокуратури (континентальної європейської системи) та два типи органів, завдання яких певною мірою відповідні до прокуратури (англо-американська система)³. Щодо останньої системи, то це юридичні урядові служби в Англії та атторнейські служби США.

¹ *Муравьев Н. В.* Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности: Пособие для прокурорской службы. Прокуратура на Западе и в России. Т. 1 / Муравьев Н. В., прокурор Моск. судеб. палаты. Москва: Унив. тип., 1889. С. 22–24.

² *Давид Р.* Основные правовые системы современности / пер. с фр. и вступ. ст. В. А. Туманова. Москва: Прогресс, 1988. С. 136–137.

³ *Додонов В. Н.* Прокуратуры стран мира. Справочник / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. С. П. Щербы. Москва: Изд-во «Юрлитинформ», 2006. С. 8.

Слід зазначити, що класична англійська теорія бачила в законі (у строгому сенсі цього слова) лише другорядне джерело права. Згідно з нею, закон (*statute, Act of Parliament*) привносить лише низку поправок і доповнень до права, створеного судовою практикою. У ньому слід шукати не принципи права, а лише рішення, які уточнюють або підкріплюють принципи, вироблені судовою практикою¹. Відповідно, в англійській системі права ніколи не стояло завдання охорони законності – такого поняття просто не існувало. Хоча розвиток правової системи та суспільних відносин у Англії та її колишніх колоніях потребував створення професійного апарату державних обвинувачів, що й було зроблено, головним чином, у вигляді служби Директора публічних переслідувань, а згодом – Королівської служби обвинувачення (*The Crown Prosecution Service*), однак подібні органи, як зазначається в літературі, зберегли у собі «історичний ген» державної *адвокатури*, що не дає змоги говорити про появу в країнах англійського права прокуратури в її традиційному розумінні². При цьому кроки на шляху переходу від суто приватної діяльності до служби публічного обвинувачення (прокуратури) були нерішучими³.

Для прокуратури США характерним є більш високий ступінь її включення в державний апарат на федеральному рівні. Водночас звичне для нас розуміння прокуратури стосовно США буде включати в себе декілька служб і посадових осіб: атторнейську службу, очолювану Генеральним атторнеєм США (*US Attorney General*), який одночасно є міністром юстиції США; соліситорську службу, очолювану Генеральним соліситором США (*US Solicitor General*)⁴, а також посаду спеціального прокурора (*Special prosecutor*), а до 1999 року незалежного прокурора (*Independent Counsel*), що призначався незалежними прокурорами (*Special Division of Appointing Independent Counsels*) апеляційного суду округу Колумбія (*U. S. Court of Appeals for the District of*

¹ Давид Р. Основные правовые системы современности / пер. с фр. и вступ. ст. В. А. Туманова. Москва: Прогресс, 1988. С. 323.

² Додонов В. Н. Прокуратуры стран мира. Справочник / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. С. П. Щербы. Москва: Изд-во «Юрлитинформ», 2006. С. 6, 7.

³ Мичко М. І., Толочко О. М. Прокуратура в країнах світу: історія та сучасність: монографія. Київ: Національна академія прокуратури України, 2016. С. 80.

⁴ Office of the Attorney General. URL: <https://www.justice.gov/ag>; Office of the Solicitor General. URL: <https://www.justice.gov/osg>

Columbia)¹. При цьому виокремлюється декілька рівнів організації атторнейської служби: федеральний, включаючи окружний; штатів; місцевий.

І якщо на федеральному рівні прокуратура США являє собою єдину систему органів і посадових осіб, то на рівні штатів та місцевому рівні атторнейські служби, звертає увагу О. В. Воронін, є «...скоріше професійною корпорацією юристів, що представляє інтереси публічної влади при здійсненні кримінального переслідування та у судових справах...», чим самостійною централізованою службою². Така організація діяльності забезпечує високий рівень їх незалежності, що нерідко дозволяє атторнеям (прокурорам) робити політичну кар'єру.

На європейському континенті державна влада завжди відігравала в житті суспільства більш значну роль, аніж на британських островах. Тому, як зазначається В. М. Додоновим, держави не могли собі дозволити, щоб функцію кримінального переслідування виконували адвокати та, крім того, європейський прокурор завжди розглядався «... не як юридичний агент уряду, а як служитель закону, що виступає від імені всього суспільства». При цьому до типів прокуратури континентальної європейської (романо-германської) системи ним віднесено: західноєвропейську модель прокуратури, переважно як органу державного обвинувачення, а також «...самостійний конституційний орган з широкими повноваженнями...»³.

До особливих рис правової системи України належить генетичний зв'язок з романо-германською правовою сім'єю, а також статус правової системи перехідного типу зумовлений її соціалістичним минулим і проголошеним курсом на повернення у сім'ю романо-германського права. Водночас визначається, що вона є такою, яка «...тяжіє до східноєвропейської правової традиції»⁴. Відповідно, навіть у межах зазна-

¹ Harriger K. The Federal Special Prosecutor in American Politics. Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1992. P. 3; Special Counsels, Independent Counsels, and Special Prosecutors: Legal Authority and Limitations on Independent Executive Investigations. *Congressional Research Service. Reports*. April 13, 2018. URL: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43112.pdf>

² Воронин О. В. Об организации и устройстве прокурорской деятельности в некоторых зарубежных странах. *Уголовная юстиция*. 2018. № 12. С. 115.

³ Додонов В. Н. Прокуратуры стран мира. Справочник / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. С. П. Щербы. Москва: Изд-во «Юрлитинформ», 2006. С. 8.

⁴ *Порівняльне правознавство* : підручник / С. П. Погребняк, Д. В. Лук'янов, І. О. Била-Сабадаш та ін. ; за заг. ред. О. В. Петришина. Харків: Право, 2012. С. 53–54, 59.

ченої правової сім'ї прокуратура України як державна інституція має свою специфіку, що жодним чином не ставить під сумнів доцільність її типологічної характеристики, у тому числі з урахуванням наявних у країнах романо-германської правової сім'ї моделей прокуратури. Цікавим також вбачається історичний аспект даного питання, враховуючи особливості державотворення та, відповідно, умови формування правової системи, геополітичне положення України та ідеологічні впливи різних за змістом правових та суспільних концепцій.

У ході становлення сучасних національних правових систем в європейських країнах склалися різні моделі прокуратури (органів державного обвинувачення), які в подальшому були перенесені і в інші частини світу. Особливості цих моделей характеризуються як статусом цих органів, так і змістом їх функцій та повноважень¹.

О. Резнік, звертаючись до аналізу функціональної моделі прокуратури пише, що поняття «тип прокуратури» є тотожним з «функціональна модель прокуратури», а функціональні моделі прокуратур різних країн є типологією прокуратур, оскільки основним критерієм такої типології, як він переконаний, можуть бути тільки функції прокуратури, а точніше – їх функціональні характеристики².

У свою чергу, О. В. Воронін виокремлює два найбільш розповсюджені підходи до типології: функціональний та інституціональний³. При цьому перший передбачає типологізацію залежно від превалюючої функції прокуратури, другий будується на формальному визначенні її місця в системі органів державної влади, яка склалася у тій або іншій країні.

Фактично схожої позиції притримується й В. М. Кравчук, коли пише, що тип прокуратури слід визначати як сукупність ознак, що характеризують інституційну належність прокуратури в механізмі держави, а також зазначає далі про підхід в типології, в основу якого покладено характеристику діяльності прокуратури, її призначення

¹ Додонов В. Н., Крутских В. Е. Прокуратура в России и за рубежом. Сравнительное исследование / под ред. С. И. Герасимова. Москва: Изд-во НОРМА, 2001. С. 5; Додонов В. Н. Прокуратуры стран мира. Справочник / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. С. П. Щербы. Москва: Изд-во «Юрлитинформ», 2006. С. 6.

² Резнік О. Функціональна модель прокуратури (поняття і різновиди). *Вісник прокуратури*. 2008. №3 (81). С. 82.

³ Воронин О. В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности / под. ред. д-ра юрид. наук А. Г. Халиулина. Томск: Изд-во НТЛ, 2013. С. 21.

«... що виходить з домінуючих її функцій (функціональний підхід)». При цьому автор переконаний, що для визначення місця прокуратури в механізмі держави доцільно використовувати інституційний підхід, а для з'ясування її ролі в ньому – функціональний¹.

Зазвичай функціональний підхід передбачає виокремлення двох основних типів прокуратури: прокуратура як суб'єкт кримінального переслідування; прокуратура як суб'єкт нагляду за додержанням законів². Водночас на прокуратуру будь-якого типу, крім основної функції, може бути покладено реалізацію додаткових функцій, тому говорять про існування прокуратури змішаного типу, для якої характерна наявність декількох функцій, а у якості прикладу наводяться прокуратури у деяких республіках колишнього СРСР³.

Як і функціональний підхід, інституціональний підхід на сьогодні достатньо розкритий у наукових роботах⁴. Водночас, не зважаючи на всю простоту цієї методики, іноді досить складно однозначно віднести прокуратуру до якої-небудь окремої гілки влади або відомчої структури чи виокремити в окрему інституцію.

¹ *Кравчук В. М.* Інституційно-правовий аспект функціонування прокуратури України як органу державної влади: монографія. Тернопіль: ТзОВ «Терно-граф». 2013. С. 63, 81.

² *Воронин О. В.* Теоретические основы современной прокурорской деятельности / под ред. д-ра юрид. наук А. Г. Халиулина. Томск: Изд-во НТЛ, 2013. С. 21.

³ *Воронин О. В.* Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы Общей части. Томск: Изд-во НТЛ, 2007. С. 66.

⁴ *Додонов В. Н., Крутских В. Е.* Прокуратура в России и за рубежом. Сравнительное исследование / под ред. С. И. Герасимова. Москва: Изд-во НОРМА, 2001. С. 5–6; *Косюта М. В.* Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / Одеська національна юридична академія. Одеса, 2002. С. 34–63; *Додонов В. Н.* Прокуратуры стран мира. Справочник / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. С. П. Щербы. Москва: Изд-во «Юрлитинформ», 2006. С. 6; *Сухонос В. В.* Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2009. С. 65–86; *Грицаєнко Р. Л.* Прокурорська діяльність в Україні в світлі сучасного світового досвіду: монографія. Вінниця: ДП «Державна картографічна фабрика», 2009. С. 254–382; *Марочкін І. Є.* Місце прокуратури в системі органів державної влади та її функціональне призначення. *Конституційні аспекти судової реформи*: матеріали наук.-практ. конф. (26–27 червня 2008 року). Харків, 2008. С. 136–140; *Кравчук В. М.* Інституційно-правовий аспект функціонування прокуратури України як органу державної влади: монографія. Тернопіль: ТзОВ «Терно-граф». 2013. С. 70–75; *Хорсуненко О. В.* Прокуратура України та країн-членів Європейського Союзу: порівняльне дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса, 2019. 224 с. та ін.

Думається, що критеріями типології, крім зазначених вище, але пов'язаних з ними, можуть також бути: мета та завдання прокуратури; організаційна будова системи (централізована, ієрархічна або децентралізована); статус прокурорів та гарантії їх діяльності. Крім того – базові засади діяльності відповідних інституцій, як свого роду їх «ідеологічна» основа. Звідси впливає принципова можливість множинності підходів до типологічної характеристики, які побудовані за різними критеріями і здійснюються з різною метою.

Однак, у будь-якому випадку, типологізація відбувається не за будь-якими критеріями, а за найбільш істотними й значущими¹. Вона може мати історичний або відповідний теперішньому часу (синхронний) характер; її можна наводити як на рівні інституцій, так і в межах окремих напрямів діяльності прокуратури, наприклад, у кримінальному процесі (судочинстві). Крім того, зазначені критерії можна розглядати в комплексі.

Як правило, для європейських прокуратур характерним є здійснення кримінального переслідування*, підтримання державного обвинувачення, участь в інших судових справах з метою представництва інтересів держави (публічного інтересу) та, в окремих випадках, реалізація контрольно-наглядових повноважень (проте лише деяких та певною мірою обмежених).

Вони є установами юстиції та організаційно займають двояке становище, з одного боку, адміністративно підпорядковуються відповідним міністрам юстиції (тобто формально входять до структури виконавчих органів влади), а з другого – перебувають і реалізують свої

¹ *Порівняльне* правознавство: підручник / С. П. Погребняк, Д. В. Лук'янов, І. О. Билля-Сабадаш та ін. ; за заг. ред. О. В. Петришина. Харків: Право, 2012. С. 34.

* В Україні, що характерно, Конституція України, Закон України «Про прокуратуру», Кримінальний процесуальний кодекс України не передбачають такої функції прокуратури, не розкривають її зміст. Водночас у Концепції реформування кримінальної юстиції України (2008 року) зазначено, що державний обвинувач – це посадова особа органів прокуратури, яка здійснює функцію кримінального переслідування особи в процесі досудового розслідування та підтримує державне обвинувачення у кримінальному судочинстві. А кримінальне переслідування – це виключна процесуальна функція прокурора, яка полягає у висуненні від імені держави обвинувачення, направленні кримінальної справи до суду, підтриманні державного обвинувачення в суді, участі у перегляді судових рішень у кримінальних справах в апеляційній та касаційній інстанціях. Див.: Концепція реформування кримінальної юстиції України: затверджена Указом Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/311/2008>

повноваження при судах, судових палатах (тобто функціонують у судовій системі).

Найбільш типовими представниками континентальної (європейської) моделі прокуратури вважаються прокуратури Франції (*Ministère public*) та Німеччини (*Staatsanwaltschaft*). Виокремлюється також і радянський (пострадянський) тип прокуратури, зокрема прокуратура Російської Федерації, яка займає особливе місце в типології¹. На відміну від країн англосаксонської правової сім'ї, для європейських прокуратур характерним є певний ступінь централізації та наявність субординаційних зв'язків між прокурорами вищого та нижчого рівнів.

Французька прокуратура, яка є класичною моделлю, містить у собі всі головні ознаки, що характерні для прокуратури як органу юстиції. *По-перше*, це доволі жорстка централізація системи: прокурори республіки (*les procureurs de la République*) підпорядковуються генеральним прокурорам (*les procureurs généraux*) при Касаційному, а також генеральним адвокатам (*les avocats généraux*) при апеляційних судах, якізначаються та звільняються Президентом Республіки за рекомендацією міністра юстиції. Що цікаво, у Франції для позначення деяких прокурорських посад поряд із терміном «прокурор» використовується також «адвокат», «магістрат» і навіть «секретар», що не змінює функціонального змісту їх діяльності з кримінального переслідування та керівництва прокурорами нижчого рівня. *По-друге*, це виконання різних функцій, як-то кримінальне переслідування, підтримання державного обвинувачення, здійснення нагляду за досудовим розслідуванням та поліцейським дізнанням, участь у цивільному судочинстві у якості самостійної сторони, представництво в суді інтересів виконавчої влади.

Прокуратури (прокурори) разом із судами (суддями) утворюють магістратуру (*la magistrature judiciaire*), тобто єдиний судовий професійний корпус та особливу форму організації установ юстиції, які формально знаходяться у складі міністерства юстиції (*le Ministère de la Justice*), але фактично працюють при різних судах, судових палатах. Діяльність магістратури передбачає взаємозамінність суд-

¹ Воронин О. В. К вопросу о типе и месте отечественной прокуратуры в системе органов государственной власти. *Вестник Томского государственного университета*. 2010. № 339. С. 101.

дів і прокурорів, вони мають єдиний статус. Навіть підготовка суддів і прокурорів проводиться спільно в Національній школі магістратури¹.

Під впливом цієї моделі схожі прокурорські системи сформувалися та функціонують в Італії (*Publico ministero*) та Іспанії (*Ministerio Fiscal de España*).

Німецька прокуратура (*Staatsanwaltschaft*) так само, як і прокуратура Франції, формально входить до складу міністерства юстиції, але функціонує при Верховному Суді ФРН, верховних судах земель, судах земель та дільничних судах. Прокуратура не залежить від судів, як і суди не залежать від прокурорів². Хоча прокуратура Німеччини й була створена за французькою моделлю, водночас її відмінністю є менший ступінь централізації та більша автономія діяльності прокуратур земель. Крім того, вона відрізняється «...більшим ухилом в бік обслуговування інтересів правосуддя»³, а основна функція німецької прокуратури полягає у здійсненні кримінального переслідування, що, однак, не позбавляє прокуратуру права на участь у цивільному судочинстві (право порушити позов про визнання шлюбу недійсним, про визнання особи недієздатною; з метою встановлення факту смерті особи, яка вважалася безвісти зниклою).

У Німеччині (як і у Франції) прокурори керують досудовим розслідуванням, здійснюють підтримання державного обвинувачення в суді, беруть участь на стадії виконання вироків та інших судових рішень. Водночас, на відміну від французької моделі, вони володіють більшим обсягом повноважень під час досудового розслідування, а в судовому процесі, хоча й представляють обвинувачення, обмежуються спостережною функцією та по суті не беруть участі у судовому слідстві. Фактично, як зазначається в літературі, «прокурор є ніби помічником судді в судовому розгляді»⁴. Крім того, прокуратура у ФРН практично позбавлена наглядових повноважень.

¹ Мичко М. І., Толочко О. М. Прокуратура в країнах світу: історія та сучасність: монографія. Київ: Національна академія прокуратури України, 2016. С. 328.

² Там само. С. 190.

³ Воронин О. В. К вопросу о типе и месте отечественной прокуратуры в системе органов государственной власти. *Вестник Томского государственного университета*. 2010. № 339. С. 101.

⁴ Мичко М. І., Толочко О. М. Прокуратура в країнах світу: історія та сучасність: монографія. Київ: Національна академія прокуратури України, 2016. С. 195.

В свою чергу, радянська (пострадянська) модель прокуратури займає окреме місце в типології прокуратур, з огляду на її специфіку, що полягає в наявності широких наглядових повноважень, які є визначальними для інших видів діяльності. Усі інші функції носять похідний та допоміжний характер. Основна мета діяльності прокуратури – забезпечення інтересів центральної влади на усій території держави шляхом реалізації прокурорського нагляду за однаковим додержанням і правильним застосуванням законів. Свого часу під радянським впливом такий тип організації прокурорської діяльності став визначальним для низки країн.

На сьогодні пострадянську, зокрема російську прокуратуру, відносять до прокуратури змішаного (наглядово-обвинувального) типу, зазначаючи, що вона – інститут, породжений об'єктивними потребами саме російського суспільства, а головна її особливість полягає в тому, що вона виконує функції як нагляду за додержанням законів, так і кримінального переслідування¹.

Оригінальну думку висловив О. В. Воронін, який з позиції функціонального підходу та виокремлення двох основних типів прокуратур (прокуратура як орган кримінального переслідування (прокурор – обвинувач) та прокуратура як орган нагляду за додержанням законів (прокурор – охоронець законності) зазначає про розвиток моделей прокуратур нового типу, які є похідними від основних типів, та надає їм відповідну характеристику².

Так, вказаний автор звертає увагу, що історично перший тип впливає із судового устрою прокурорської діяльності. Дана модель характерна для змагального типу кримінального процесу, у якому прокуратура як суб'єкт кримінального переслідування та підтримання публічного (державного та суспільного) обвинувачення має на меті публічно викрити особу у вчиненні злочину і домогтися призначення їй відповідної міри покарання. Такі прокуратури практично позбавлені наглядових повноважень, а в тих рідкісних випадках, коли вони

¹ *Нечевин Д. К.* Прокуратура Российской Федерации, ее цели, задачи, функции и основные формы деятельности. *Публичное и частное право.* 2011. Вып. I (IX). С. 45.

² *Воронин О. В.* К вопросу о типологии прокурорской деятельности. *Правовые проблемы укрепления российской государственности:* сб. статей / отв. ред. М. К. Свиридов, Ю. К. Якимович; под ред. О. И. Андреевой, И. В. Чадновой. Томск: Изд-во Томск. ун-та, 2013. Ч. 59. С. 11–15.

все-таки існують, їх межі окреслені наглядом за досудовим провадженням та виконанням вироку.

У сучасних умовах взаємини прокурора, суду і сторони захисту будуються на змагальній основі. При цьому суд, як правило, виступає органом, що контролює діяльність прокурора (зокрема, дає дозвіл на застосування примусових заходів, необхідних для збирання та подання доказів, рідше – затверджує початкове й остаточне прокурорське обвинувачення). Формально прокуратура має рівні правові можливості порівняно зі стороною захисту, однак фактично процесуальна перевага знаходиться на стороні обвинувачення, оскільки прокурор виступає стороною, яка ініціює кримінальне переслідування в суді з метою покарання винного. Подібна модель характерна для прокуратур Іспанії, Італії, Німеччини та Франції.

На основі цієї моделі прокуратури отримав свій розвиток новий тип – прокурор (прокуратура) представник правосуддя¹. Як і в першому випадку, основний зміст прокурорської діяльності пов'язаний зі здійсненням правосуддя у кримінальних справах. Водночас принципова різниця полягає в тому, продовжує далі О. В. Воронін, що у базовій моделі прокурор є основною рушійною силою кримінального судочинства, адже лише від нього залежить ініціювання та наступне застосування кримінально-правових норм, а в похідній правом ініціювання кримінально-процесуальної діяльності володіють інші суб'єкти, коло яких може бути досить широким. «Переслідувальна» активність прокурора відходить на другий план, поступаючись правовій оцінці змісту процесуальної діяльності інших учасників кримінального процесу. У цьому разі роль прокурора схожа на роль «помічника суду» та водночас відрізняється від неї тим, що він володіє більшою автономією з оцінки представлених іншими учасниками процесу доказів і менш активний в установленні інших обставин, які мають значення для норм права.

Формально прокурор продовжує виконувати функцію обвинувачення, але при цьому має на меті не стільки викрити винного у скоєні злочину і забезпечити призначення справедливого покарання, скільки забезпечити публічні (державні і суспільні) інтереси при урегулюван-

¹ Смирнов А. Ф. Модели уголовного процесса. Санкт-Петербург: Наука, 2000. С. 15–16; Семухина О. Б. Типология уголовного процесса англо-американской и романо-германской правовых систем. Томск: Изд-во НТЛ, 2002. С. 22–24.

ні соціального конфлікту, викликаного вчиненням злочином. Наскільки суспільство заінтересоване у тому, щоб переслідувати це діяння, і чи можливо відновлення соціальної справедливості іншими, альтернативними застосуванню кримінального покарання засобами – саме це становить основні цілі його процесуальної діяльності¹. Найбільш близькі до такої моделі прокуратури Нідерландів та скандинавських країн.

Другий базовий тип – прокуратура як суб'єкт нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів. Цей тип історично витікає із судово-адміністративного та фіскально-наглядового устрою прокурорської діяльності. Основна мета полягає в нагляді (спостереженні) за дотриманням актів вищої юридичної сили (законів) для досягнення правомірного стану піднаглядного середовища. Усі інші функції підпорядковані головній та зумовлюються нею або мають другорядний характер. У судочинстві прокурор наділений формальними або фактичними процесуальними перевагами порівняно з іншими учасниками процесу, володіє очевидними або прихованими наглядовими повноваженнями щодо суду.

На основі цього типу відбувається формування нової моделі, яку умовно позначають як правозабезпечувальний, або правозахисний тип. Принциповою відмінністю від базового типу є те, що традиційне поняття законності як основного предмета прокурорської діяльності відходить на другий план і замінюється категорією публічного інтересу, під яким розуміється не стільки забезпечення вимог, що містяться в законі, скільки охорона та захист публічних благ, цінностей і суспільних відносин. Забезпечення публічного інтересу як предмет прокурорської діяльності включає в себе охорону та захист інтересів суспільства й держави, а також правового положення особистості. При цьому забезпечення прав і свобод людини і громадянина має пріоритетне значення й визначається у якості публічно блага, що охороняється, рівнозначного іншим публічним цінностям.

Інша характерна риса полягає в обмеженні кола піднаглядних прокуратурі суб'єктів, а саме – виключення з предмета нагляду діяльнос-

¹ Воронин О. В. К вопросу о типологии прокурорской деятельности. *Правовые проблемы укрепления российской государственности*: сб. статей. / отв. ред. М. К. Свиридов, Ю. К. Якимович; под ред. О. И. Андреевой, И. В. Чадновой. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2013. Ч. 59. С. 13.

ті суду, як основного гаранта, який, здійснюючи правосуддя, забезпечує правове становище особистості, а також відновлення інших порушених публічних інтересів¹.

Певною мірою схожу думку висловлював і В. В. Долежан, зазначаючи про прокуратуру як «систему органів охорони правопорядку» та те, що вона виступає «системоутворюючим» елементом з-поміж інших органів охорони правопорядку. При цьому вчений пропонував редакції статті Основного Закону, присвяченого прокуратурі, викласти, сформулювавши поняття та завдання прокуратури, у наступній редакції:

«Поняття і завдання прокуратури.

Прокуратура України є єдиною і централізованою системою державних органів, на які покладено охорону правопорядку у межах, визначених Конституцією і законами України.

Діяльність прокуратури спрямована на утвердження принципу верховенства права, зміцнення законності і забезпечення правопорядку.

Прокуратура захищає від неправомірних посягань:

- конституційні права і свободи людини і громадянина, всіх соціальних і національних груп;
- державну незалежність України, суспільний і державний лад, політичну і економічну систему країни»².

У цілому зарубіжний досвід свідчить про суттєву національну специфіку в правовому регулюванні організації та діяльності інституту прокуратури, що не дає змоги зробити висновок про домінування чи прогресивний характер будь-якої з діючих моделей.

Місце та роль прокуратури в системі органів державної влади, що визначається її інституціональною належністю та функціональним змістом, є одним із головних факторів, які зумовлюють специфіку національних моделей прокуратур. Крім того, важливим є тип кримінального процесу; співвідношення і зміст диспозитивного та публічного начал (принципів) у правозастосовній та правоохоронній діяльності.

¹ Воронин О. В. К вопросу о типологии прокурорской деятельности. *Правовые проблемы укрепления российской государственности*: сб. статей. / отв. ред. М. К. Свиридов, Ю. К. Якимович; под ред. О. И. Андреевой, И. В. Чадновой. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2013. Ч. 59. С. 14.

² Долежан В. Проблеми визначення статусу прокуратури у діяльності Конституційної Асамблеї. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2012. № 3. С.16, 18.

При цьому кожна модель, як правило, є симбіозом декількох типів з превалюванням рис, більшою мірою властивих якомусь з них.

В принципі ми можемо говорити про юридико-політичне, а не формально-правове зближення національних моделей європейських прокуратур (тобто на рівні загальних принципів та підходів). Поряд із тим на функціональному рівні, з огляду на національні історичні, культурні та інші причини, є міжтипові відмінності, що не дають змоги вести мову про їх об'єднання в один тип, як і домінування однієї над іншою.

Українське законодавство закріплює модель, що містить у собі елементи всіх типів з переважанням, донедавна, наглядового елементу. Тобто, прокуратура містила характерні ознаки для прокуратур змішаного типу. Водночас, не зумовлені кримінально-процесуальною діяльністю прокурора, наглядові повноваження Законом України «Про прокуратуру» (2014 року) скасовані, що й відрізняє її від радянської (пострадянської) моделі прокуратури, для якої вони сутнісно найбільш характерні.

На сьогодні прокуратура в Україні типологічно зберігає свою належність до прокуратури континентального типу, ближче до французької моделі (з огляду на її поліфункціональність). При цьому сучасний кримінальний процес, звертає увагу О. М. Толочко, типологічно найближчий до німецького кримінального процесу¹. Водночас прокуратура України має такі суттєві, характерні риси, що дають змогу виокремити її в особливий вид. Його дещо умовно можна вважати (назвати) перехідним від пострадянської до західноєвропейської моделі.

В будь-якому разі проведення типологічної класифікації спрямовано не на надання остаточної відповіді про конкретний тип прокуратури (її через суттєві відмінності у національних правових системах зробити просто неможливо), а на краще теоретичне осмислення основ функціонування даного інституту.

Так, прокуратура в Україні є *автономною* системою в механізмі державної влади, а судді та прокурори не являють собою єдиний професійний корпус.

¹ Толочко О. Типологічна характеристика кримінального процесу України. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2019. №1 (58). С. 104.

Аналіз положень ст. 131¹ Конституції України щодо підтримання прокуратурою публічного (державного та суспільного. – *С. П.*) обвинувачення, участі при розгляді судом справ (представництво інтересів держави у суді у виключних випадках), а так само організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням, забезпечення законності на досудових стадіях кримінального процесу свідчить, що діяльність прокуратури покликана насамперед сприяти *інтересам* здійснення *правосуддя*, тобто цілям, які стоять перед судовою владою.

Навіть той факт, що в Конституції України її положення закріплені у розділі «правосуддя» не змінює автономного характеру статусу прокуратури та свідчить скоріше не про віднесення (включення) до судової гілки влади, а про цільову спрямованість її діяльності на потреби правосуддя як основну функцію судової влади. Це дає змогу говорити, що вона знаходиться *при* судовій владі.

Крім того, хоча статус прокурорів певною мірою й отримав підвищені гарантії, зміст яких схожий до суддівських, однак він так само має свою специфіку, відмінну від статусу суддів. Це можна пояснити традиційною ієрархічною побудовою прокуратури, практикою та існуючими тривалими традиціями внутрішньо-системних організаційно-управлінських відносин, а також специфікою статусу органів прокурорського самоврядування та органу кваліфікаційно-дисциплінарної юрисдикції (відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження).

Отже, прокуратура України займає особливе місце в типології прокуратур, адже вона функціонувала практично у всіх відомих формах організації прокурорської діяльності. Змінюючи різні моделі, прокуратура еволюціонувала в загальному контексті історичного розвитку прокурорських систем із суттєвими особливостями, зумовленими специфікою вітчизняного державного управління та кримінального судочинства відповідних історичних епох, що дає змогу виділити її в окремий вид.

Зазначимо ще раз, що формування прокуратури в Україні, як і в будь-якій іншій країні, зумовлено національними особливостями державотворення. Система формувалася в складних умовах, що зумовлено як відсутністю власної державності протягом значних періодів її історії, так і геополітичним положенням та відповідним ідеологічним впливом різних за змістом правових та суспільних концепцій.

Перебування українських земель протягом XIX–XX століть у складі різних держав (Російської імперії, Австро-Угорщини, Польщі, Чехословаччини), завдяки чому українська правова система відчувала вплив різних правових традицій і різних правових систем, а так само існування Української РСР у складі Радянського Союзу, є тими історичними обставинами, що зумовлюють самотність вітчизняної правової системи та інституту прокуратури в ній. Історичне входження території сучасної України до складу тих чи інших країн (відповідний досвід) мало вплинуло (або взагалі не вплинуло) на формування прокуратури СРСР (УРСР), яка фактично проіснувала до 1991 року і з якої виокремилася прокуратура України та на яку, фактично, найбільший вплив справила саме радянська прокуратура. Тому в рамках цієї роботи досвід окремих територій сучасної України у даному питанні не є предметом наукового інтересу, тим більше, що на сьогодні їх аналіз не залишився поза увагою дослідників¹.

1.2.2. Передумови формування національної моделі прокуратури

Понад 30 років функціонування прокуратури в Україні здійснювалося відповідно до Закону України «Про прокуратуру», ухваленого ще у 1991 році. Цей Закон базувався на радянській концепції, відповідно до якої прокуратура покликана здійснювати вищий нагляд за дотриманням законів в Україні (ст. 1 Закону), а його метою було «всесірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку» (ст. 4 Закону)².

28 квітня 1992 року Постановою Верховної Ради України №2296 – XII була затверджена Концепція судово-правової реформи в Україні (далі –

¹ Шевчук І. І. Організація і діяльність органів прокуратури Республіки Польща на території Східної Галичини (1919–1939 рр.): дис. ... канд. юрид. наук / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2008. 197 с.; Панич Н. Ю. Становлення та розвиток інституту прокуратури в Галичині у складі Австрії і Австро-Угорщини (1849–1918 рр.): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. Львів, 2009. 240 с.; Сухонос В. В. Прокуратура в державному механізмі Російської імперії після судової реформи 1864 року: монографія. Суми: Університетська книга, 2012. 104 с.

² Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 року №1789-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. №53. Ст. 793.

Концепція 1992 року), у рамках якої планувалося подальше реформування прокуратури. При цьому передбачалася оптимізація (але не виключення. – С. П.) загальнонаглядової функції прокуратури у сфері господарської діяльності (економічних відносин). За задумом розробників, у перспективі загальний нагляд мав бути обмежений питаннями «захисту державних інтересів і власності, перевірки законності правових актів, а також дій посадовців, що стосуються прав і свобод громадян»¹.

У літературі того і радянського періоду, що передував йому, особлива увага приділялася законності як найважливішому організуючому чиннику, що активно впливає на увесь процес політичних і економічних реформ. «Реальність цього процесу – в реальності дотримання законності, тому суспільство потребує ефективних способів забезпечення законності», – писав Ю. М. Грошевий². Природно, що прокурорський нагляд (з урахуванням його оптимізації) розглядався в якості основної, історично зумовленої і досить ефективної форми прокурорської діяльності в Україні.

Концепцією 1992 року також передбачалося, що прокуратура не здійснює нагляд за діяльністю судів, прокурор є рівноправним учасником судового процесу, а в законодавстві мають бути чітко визначені процесуальні функції прокурора як державного обвинувача. При цьому суд звільняється від невластивих йому функцій обвинувачення, які він вимушений виконувати (п. 2 розділу V). Такі формулювання положень є цілком логічними, враховуючи початок становлення судової влади. Так, ще у розділі III Декларації про державний суверенітет України (1990 рік) було записано, що державна влада здійснюється за принципом її розділення на законодавчу, виконавчу і судову³.

Подальше коригування процесу реформ та формування національної моделі прокуратури пов'язане зі вступом України до Ради Європи

¹ Концепція судово-правової реформи в Україні: постанова Верховної Ради України від 28 квітня 1992 року № 2296-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2296-12>

² Грошевой Ю. М. Тенденции развития законодательства Украины о прокурорском надзоре. *Закон Украины «О прокуратуре»: теория и практика его применения: краткие тезисы докладов и научных сообщений Республиканской науч.-практ. конф.* Харьков: Украинская юридическая академия, 1992. С. 3.

³ Декларація про державний суверенітет України. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1990. № 31. Ст. 429.

і відповідними зобов'язаннями нашої країни при вступі, тобто зі зміною *політичних умов*. Стосовно прокуратури у п. 11 (vi) висновку № 190 (1995) ПАРЕ щодо заявки України на вступ до Ради Європи було зазначено, що роль і функції прокуратури будуть змінені (здійснення загального контролю за додержанням законності) шляхом перетворення цього інституту на орган, який відповідатиме стандартам Ради Європи¹. Як результат – у ст. 121 Конституції України (1996 року), порівняно з відповідними положеннями Закону України «Про прокуратуру» 1991 року, вже було передбачено функціональні зміни, а відповідно до п. 9 її перехідних положень прокуратура в перспективі повинна була втратити наглядові функції (поза кримінальною сферою) і функції досудового розслідування. Крім того, Генеральний прокурор України вже не був визначений серед суб'єктів права законодавчої ініціативи (ст. 93 Конституції України)².

Фактичним завершенням цього етапу можна вважати 2001 рік, коли з метою реалізації конституційних приписів Законом від 12 липня 2001 року № 2663-III до Закону України «Про прокуратуру» було внесено зміни, що стосуються не лише термінології (приміром, терміни «вищій» і «загальний» нагляд вилучені з тексту Закону), а й положень, що визначають зміст прокурорської діяльності. Так, ст. 5 Закону 1991 року (Функції прокуратури) була викладена в новій редакції, відповідно до якої виключаються функція нагляду прокуратури за додержанням законів усіма органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовцями і громадянами, а також функція розслідування діянь, що містять ознаки складу злочину. Виключена була і ст. 10, яка передбачала можливість реагування Генеральним прокурором України на правові акти найвищих органів державної влади, що суперечать закону, і замінена статтею з новим змістом. Виключені були також статті, що передбачають санкцію прокурора на арешт (ст. 31), витребування справ із суду (ст. 38), опротестовування судових рішень (ст. 39), а також їх призупинення (ст. 41)³.

¹ Висновок № 190 (1995) 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

² Конституція України (в редакції станом на 28 червня 1996 року). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/ed19960628>

³ Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру»: Закон України від 12 липня 2001 року № 2663-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2663-14>

У подальшому об'єм наглядової компетенції прокуратури України (поза кримінальною сферою) продовжував зменшуватися. Законом України від 10 січня 2002 року № 2922-III «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про банки і банківську діяльність» були внесені зміни до п. 1 ст. 20 «Повноваження прокурора» Закону України «Про прокуратуру». Відповідно до них отримання від банків інформації, що містить банківську таємницю, повинно здійснюватися в порядку та обсязі, встановленому Законом України «Про банки і банківську діяльність»¹. А відповідно до ст. 62 Закону України від 7 грудня 2000 року № 2121-III «Про банки і банківську діяльність» органам прокуратури на письмову вимогу мала надаватися лише інформація про операції по рахунках конкретної юридичної або фізичної особи – суб'єкта підприємницької діяльності за певний період часу².

Законом України від 10 липня 2003 року № 1095 «Про внесення змін до Законів України «Про державну виконавчу службу» і «Про виконавче провадження»» внесено зміни, які обмежили прокурорський нагляд за законністю виконавчого провадження (діяльністю Державної виконавчої служби України, яка входила до складу Міністерства юстиції України)³. Водночас, що цікаво, інші органи виконавчої влади залишалися об'єктами прокурорського нагляду.

Слід зауважити, що саме для цього періоду характерним було формування законодавчої бази, спрямованої на зниження законоохоронного потенціалу прокуратури поза кримінальною сферою. І це при тому, що дієва система державного контролю ще не була створена. У юридичній літературі того часу зверталася увага на відсутність чіткої структури та визначеності механізму контролю, контрольних органів, які могли б відігравати регулюючу роль і не лише надавати інформацію про певний стан, а й попереджати, припиняти неправомірні дії⁴.

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про банки і банківську діяльність»: Закон України від 10 січня 2002 року № 2922-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2922-14/ed20020110>

² Про банки і банківську діяльність: Закон України від 7 грудня 2000 року № 2121-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14/ed20001207>

³ Про внесення змін до законів України «Про державну виконавчу службу» та «Про виконавче провадження»: Закон України від 10 липня 2003 року № 1095-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1095-15/ed20030710>

⁴ Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. С. 352.

10 травня 2006 року Указом Президента України № 361/2006 схвалена «Концепція удосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів» (далі – Концепція 2006 року), в якій фактично констатовано відсутність системного та узгодженого бачення подальшого здійснення судової реформи (ч. 1 розділу I). Підкреслювалася й необхідність реформування інститутів, безпосередньо пов'язаних з реалізацією права на судовий захист (розділ X «Суміжні інститути»)¹.

Крім того, Концепцією 2006 року: а) передбачено формування системи правової допомоги для малозабезпечених осіб не лише у кримінальних, а й у цивільних та адміністративних справах, принаймні, коли йдеться про захист найважливіших прав людини, отже, і оптимізація функції представництва прокуратурою інтересів громадян в суді; б) вказано на необхідність приведення у відповідність до Конституції України положень закону щодо повноважень прокуратури стосовно досудового слідства, а також створення на базі структурних підрозділів прокуратури, які здійснюють досудове слідство, державної служби розслідувань; в) акцентовано увагу на виключенні повноважень «щодо загального нагляду, оскільки такі повноваження близькі до тих, які здійснюють органи правосуддя, тобто є квазісудовими. Крім цього, слід узяти до уваги й те, що контроль за додержанням законів у чітко визначених галузевих напрямках здійснюють і відповідні державні органи» (ч. 2 розділу X).

При цьому, на наш погляд, положення Концепції 2006 року про здійснення контролю за дотриманням законів відповідними державними органами як аргумент на користь виключення наглядових повноважень прокуратури на той час швидше констатувало факт наявності таких органів, аніж відображало якість та ефективність їх діяльності в цьому напрямі. Матеріали прокурорських перевірок свідчили як про недосконалість правової бази діяльності контролюючих органів, так і про низький рівень організації їх роботи, неналежний контроль підлеглих з боку керівництва, невисоку якість проведених цими органами перевірок, неналежне виконання (як правило, несвоєчасне та неповне

¹ Про Концепцію удосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів: схвалена Указом Президента України від 10 травня 2006 року № 361/2006. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361/2006>

вжиття відповідних заходів щодо усунення порушень закону, захисту інтересів громадян і держави в судовому порядку) або ж взагалі про невиконання професійних обов'язків їх працівниками. Відкритим також залишалось питання кадрового забезпечення, включаючи рівень професіоналізму працівників цих органів¹.

Звертає на себе увагу і некоректне використання розробниками Концепції 2006 року правової категорії «загальний нагляд», на той момент вже виключеної із законодавства, а також терміна «судівництво», що знайшов своє відображення в самій назві цієї Концепції. Його використання взагалі не характерне для вітчизняної правової теорії, практики, а також законодавства у сфері судоустрою, судочинства, статусу суддів, теорії прокурорської діяльності.

Крім того, не всі повноваження прокурора в порядку нагляду можна було вважати квазісудовими. Вважаємо, до них можна було віднести лише принесення прокурором протесту, який зупиняв дію опротестованого акту і підлягав обов'язковому розгляду (у 2012 році відповідна норма була скасована).

У цілому аналіз положень Концепції 2006 року приводить нас до думки про недостатнє теоретичне опрацювання положень, що становлять основу її змісту.

Через два роки Указом Президента України від 8 квітня 2008 року №311/2008 була затверджена Концепція реформування кримінальної юстиції України (далі – Концепція 2008 року)².

У п. 4 розділу II «Зміст та напрями реформування кримінальної юстиції України» Концепції 2008 року зазначено, що конституційні повноваження і принципи організації прокуратури мають відповідати стандартам демократичного суспільства, що керується принципом верховенства права, згідно з рекомендаціями ПАРЄ та КМ РЄ.

Акцентується увага на організаційній структурі прокуратури, яка повинна будуватися за функціональним принципом і відповідати Рекомендації R (2000) 19 КМ РЄ. При цьому має бути гарантовано про-

¹ Подкопаєв С. В. Проблеми формування сучасної концепції організації та діяльності прокуратури України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2014. № 2. С. 180.

² Концепція реформування кримінальної юстиції України: затверджена Указом Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/311/2008>

цесуальну незалежність прокурора (державного обвинувача) при здійсненні повноважень у досудовому та судовому провадженні як від зовнішніх впливів, так і від неправомірного впливу прокурорів вищого рівня.

Зазначається також необхідність зміни порядку призначення на посади Генерального прокурора України та підпорядкованих йому прокурорів, визначення виключного переліку підстав для дострокового припинення повноважень і спеціальної процедури прийняття такого рішення, встановлення правил професійної етики. Вказується, що в законі слід передбачити процедуру відбору на посаду прокурора на конкурсних засадах, закріпити механізм внутрішнього і зовнішнього контролю за діяльністю прокуратури, критерії оцінки її діяльності, процедуру притягнення до відповідальності і гарантії від незаконного звільнення.

Необхідно звернути увагу, що завданням Концепції 2008 року згідно з положеннями її розділу I (загальні положення) було «створення науково обґрунтованої методологічної основи, визначення змісту і напрямів реформування системи кримінальної юстиції». При цьому в основу реформування кримінальної юстиції мали бути покладені «багатовікові національні традиції правотворчості». Вочевидь така теза є спірною, враховуючи відносно недовгий термін з початку фактичного формування національної правової системи (1991 рік).

Початок подальшому реформуванню прокуратури поклав Указ Президента України від 12 січня 2011 року №24/2011, яким затверджено план заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи¹.

Цей Указ, зокрема, зобов'язував вжити необхідних заходів для наближення правових засад діяльності правоохоронних органів до європейських стандартів, посилення демократичного контролю в цій сфері, для чого, крім іншого, необхідно було підготувати за участю Генеральної прокуратури України відповідно до висновків Венеціанської комісії та подати в установленому порядку для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України проєкт Закону про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» (нову редакцію)

¹ Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи: Указ Президента України від 12 січня 2011 року №24/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/24/2011>

(висновок ПАРЄ № 190 (1995), підпункт 13.4 Резолюції ПАРЄ 1466 (2005), підпункти 7.2.1–7.2.3 Резолюції ПАРЄ 1755 (2010) (п. 5 ч. 1 Указу).

Розпорядженням Президента України № 362/2011-рп від 22 листопада 2011 року «Про робочу групу з питань реформування прокуратури і адвокатури» для «підготовки узгоджених пропозицій щодо реформування прокуратури та адвокатури з урахуванням загальноєвропейських міжнародних демократичних стандартів, забезпечення виконання зобов'язань України перед Радою Європи» була утворена робоча група з питань реформування прокуратури та адвокатури, а також затверджений її персональний склад¹.

З метою усунення дублювання повноважень правоохоронних органів, оптимізації їх структури і чисельності, чіткого визначення та розмежування компетенції цих органів, підготовки узгоджених пропозицій щодо їх подальшого комплексного реформування, підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення прав і свобод людини Указом Президента України № 252/2012 від 6 квітня 2012 року утворено Комітет з питань реформування правоохоронних органів як консультативно-дорадчий орган при Президентові України, затверджено його положення та персональний склад².

У свою чергу, Верховною Радою України 13 квітня 2012 року прийнято новий Кримінальний процесуальний кодекс України (далі – КПК України), який набрав чинності з 19 листопада 2012 року³. Ним фактично було змінено «соціальну парадигму кримінального процесу», а процедури досягнення процесуальних цілей за правовою природою наближено до класичної змагальної моделі⁴, а також статус прокурора в процесі, зміщуючи акцент із суто наглядової діяльності на безпосереднє керівництво процесуальною діяльністю органу досудового роз-

¹ Про робочу групу з питань реформування прокуратури та адвокатури: розпорядження Президента України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/362/2011-%D1%80%D0%BF>

² Про Комітет з питань реформування правоохоронних органів: Указ Президента України від 6 квітня 2012 року № 252/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252/2012/ed20120406>

³ Кримінальний процесуальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>

⁴ Толочко О. Гуманізація процесуального статусу прокурора в кримінальному провадженні. *Юридичний вісник*. 2014. № 5. С. 140.

слідування щодо проведення слідчих (розшукових) дій, спрямованих на отримання (збирання) доказів або перевірку вже отриманих доказів у кримінальному провадженні.

До речі, статус прокурора у кримінальному процесі відповідно до положень КПК України передбачає його обов'язкову участь на стороні обвинувачення на всіх стадіях кримінального провадження (§ 2 глави 3 КПК України); здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням (ч. 2 ст. 36 КПК України); здійснення повноважень прокурора у кримінальному провадженні з його початку до завершення, тобто принцип «незмінності прокурора» чи «одного прокурора» (ч. 2 ст. 37 КПК України); значне розширення обсягу повноважень прокурора щодо нагляду за додержанням законів при проведенні негласних слідчих (розшукових) дій та, відповідно, підвищення його відповідальності за дотримання законності під час їх проведення і використання результатів у кримінальному провадженні.

Прокурор безпосередньо керує діями органу досудового розслідування щодо проведення певних процесуальних або слідчих дій, бере активну участь у проведенні будь-яких процесуальних, слідчих дій або сам безпосередньо їх проводить. Саме прокурор наділений виключними повноваженнями владно-розпорядчого характеру щодо прийняття ключових рішень на досудових стадіях кримінального провадження.

Прокурор знаходиться вже «поруч і разом зі слідчим», пише О. Геселев, у той час як за КПК України 1960 року, здійснюючи нагляд за додержанням законів органами дізнання та досудового слідства, знаходився так би мовити на «певній відстані від слідчого»¹.

Законом України від 18 вересня 2012 року № 5288-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури» були істотно змінені повноваження прокурора поза кримінальною сферою². Зокрема, встановлювався вичерпний перелік підстав для проведення перевірок та порядок їх

¹ Геселев О. Процесуальний статус та повноваження прокурора за новим кримінальним процесуальним кодексом України. *Слово Національної школи суддів України*. 2012. № 1 (1). С. 80.

² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури: Закон України від 18 вересня 2012 року № 5288-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5288-17/ed20120918>

проведення; перевірки за заявами фізичних та юридичних осіб, зверненнями за запитом депутатів усіх рівнів, крім заяв та повідомлень про кримінальні правопорушення, повинні були проводитися лише у разі попереднього розгляду заяв компетентними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами або неприйняття ними у встановлені строки рішень з цих питань; передбачалася можливість оскарження в суді постанов про проведення перевірки; оптимізовано акти прокурорського реагування в порядку нагляду (скасовані протест та припис); встановлювався чіткий перелік підстав для представництва прокурором інтересів громадян в суді; правом ініціювання перегляду справ за нововиявленими обставинами наділені прокурори не нижче обласного рівня, а право на внесення заяв про перегляд рішень Верховним Судом України надавалося лише Генеральному прокурору України і його заступникам тощо.

Водночас, незважаючи на такі зміни, розуміння необхідності ухвалення нового Закону ставало все більш чітким. Так, навіть сама структура Закону України «Про прокуратуру» (1990 року) вже не відповідала тогочасним реаліям: розділ III (прокурорський нагляд) містив у собі главу 3 (підтримання державного обвинувачення та представництво інтересів громадянина або держави в суді) яка не регламентувала питання наглядової діяльності прокуратури. Тому вважалося, що «лише комплексна реформа прокуратури шляхом ухвалення нового закону дасть можливість збудувати ту модель прокуратури, яка відповідає сучасному етапу розвитку нашої держави»¹.

Указом Президента України № 127/2013 від 12 березня 2013 року «Про Рішення Ради національної безпеки та оборони України від 12 березня 2013 року «Про невідкладні заходи з європейської інтеграції України» було визначено строк підготовки проекту вже нового Закону (до 1 жовтня 2013 року) для направлення його до Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) з метою одержання відповідних висновків (п. 5)².

¹ Подкопаев С. В. Этапы трансформации национальной модели прокуратуры. *Научный вестник Ужгородского национального университета*. 2013. Вип. 23. Ч. I. Т. 3. С. 169 (Серія «Право»).

² Про Рішення Ради національної безпеки та оборони України від 12 березня 2013 року «Про невідкладні заходи з європейської інтеграції України»: Указ Президента України від 12 березня 2013 року № 127/2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/127/2013>

Результатом проведеної роботи став підготовлений проект нового Закону про прокуратуру. В його основі, як про це йдеться у пояснювальній записці до нього – досвід функціонування прокуратури в європейських державах, положення міжнародних документів у сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів, висновки і рекомендації, які надавалися Венеціанською комісією щодо законопроектів про реформування прокуратури України (CDL-AD (2006) 029 від 17 жовтня 2006 року, CDL-AD (2009) 048 від 27 жовтня 2009 року, CDL-AD (2012) 019 від 15 жовтня 2012 року)¹.

Поряд із тим упродовж 2012–2013 років було підготовлено декілька проектів закону про прокуратуру, що мали за мету її комплексну реформу, проте жоден із них не став предметом розгляду Верховної Ради, крім підготовленого робочою групою, створеною Президентом України.

Положення даного проекту передбачали зміну цільової спрямованості прокурорської діяльності, принципів організації та діяльності прокуратури, обсягу та змісту повноважень (насамперед поза кримінальною сферою), статусу прокурорів, що у цілому свідчило про початок зміни концепції прокурорської діяльності в Україні².

Водночас розробці проекту Закону, за логікою, повинна була передувати серйозна наукова робота. У той же час теорія прокурорської діяльності, незважаючи на наявність значного потенціалу, не виявила достатньої активності у розв'язанні завдань щодо забезпечення процесу реформи прокуратури. З одного боку, було явно недостатньо комплексних наукових досліджень і розробок, зокрема, тенденцій і процесів, які б враховували закономірності розвитку держави та суспільства в конкретних політичних, економічних і соціальних умовах та дали б змогу визначити основні положення концепції організації й діяльності прокуратури (чи окремих її компонентів) з максимальним врахуванням об'єктивно існуючих тенденцій і взаємозв'язків між явищами, що відбуваються в суспільстві і державі. З другого – наявні розробки, в силу різних причин не знаходили свого відображення

¹ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про прокуратуру» від 31 жовтня 2013 року. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=48935&pf35401=281529>

² Подкопаев С. Основные положения проекта нового Закона Украины «О прокуратуре». *Закон и жизнь*. 2013. № 10/2. С. 193–196.

в проєкті Закону. Так, результатом роботи комісії Конституційної Асамблеї з питань правоохоронної діяльності були визначені концептуальні підходи «до майбутнього конституювання правоохоронної діяльності в Україні». При цьому вважалося, що діяльність прокуратури поза сферою кримінального провадження мала розглядатися в площині правозахисної функції. До неї планувалося віднести нагляд за додержанням та застосуванням законів, а також представництво прокуратурою інтересів громадян та держави в суді. Концепція правозахисної діяльності прокуратури мала визначатися з урахуванням положень щодо пріоритетного захисту: прав і свобод громадян, які неспроможні через фізичний чи матеріальний стан, похилий вік або з інших поважних причин самостійно захистити свої порушені чи оспорюванні права та свободи, а також осіб, які потребують державної підтримки та допомоги (учасники війни, інваліди, ліквідатори аварії на ЧАЕС, соціально незахищені верстви населення); економічних інтересів держави¹.

Водночас прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів не знайшов своє відображення в проєкті Закону*. Ним також передбачалося обмеження підстав для прокурорського представництва в суді інтересів громадян: підставою для їх представництва визнавалася неспроможність самостійно захистити свої порушені чи оспорюванні права або ж реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність.

¹ Тацій В. Поняття та система правоохоронних органів: у контексті системних змін до Конституції України. *Вісник Академії правових наук України* : зб. наук. пр. / Нац. акад. прав. наук України. Харків: Право, 2012. №4 (71). С. 16.

* Проєкт Закону передбачав проведення перевірок дій (ч. 5 ст. 24), а також звернення із застереженням до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних та комунальних підприємств, установ та організацій, органів Пенсійного фонду та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, у якому пропонувалося усунути порушення закону, причини та умови, що йому сприяли; притягнути осіб до передбаченої законом відповідальності; відшкодувати шкоду; скасувати акт, окремі його частини або привести його у відповідність із законом; припинити незаконні дії чи бездіяльність посадових і службових осіб (ч. 7 ст. 24), що раніше становило зміст нагляду. Однак проведення перевірок передбачалося лише в контексті встановлення наявності підстав для представництва інтересів громадян або держави в суді, у випадках, передбачених ч. ч. 2, 3 ст. 24 цього проєкту, а звернення із застереженням для досудового врегулювання спору. Див.: Проєкт Закону про прокуратуру (№ 3541 від 5 листопада 2013 року). URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=48935&pf35401=281461>

Слід зазначити, що формування нової концепції організації та діяльності прокуратури (її об'єктивізації в проєкті закону) потребувало врахування низки умов, а також вимог і процедур у законопроектній роботі. Серед них обов'язковим мало стати пізнання та врахування тенденцій і закономірностей розвитку суспільних відносин, держави в умовах зміни політичних, економічних та соціальних умов; стану правової системи та регламентації діяльності інших державних інституцій компетентних у даній сфері (мається на увазі у сфері забезпечення законності, зміцнення правопорядку, захисту прав громадян, інтересів суспільства та держави) тощо. Знов-таки, цьому багато в чому повинно було сприяти належне наукове забезпечення процесу реформи прокуратури в Україні. Зміна концепції організації та діяльності прокуратури, динаміка розвитку її окремих компонентів (приміром, засад (принципів), завдань, повноважень, характеристик (вимог до) статусу прокурорів та ін.), зниження або посилення потреби в деяких з них знаходяться в певній залежності від стану розвитку теорії прокурорської діяльності, яка має визначати ці базові положення з максимальним урахуванням об'єктивно існуючих тенденцій та взаємозв'язків між явищами і процесами, що відбуваються в суспільстві та державі.

Вважаємо, в процесі формування концепції необхідно було і всебічно підходити до її інформаційної та теоретичної основи; звертатися не лише до положень міжнародних (європейських) документів у сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів, висновків та рекомендацій експертів Ради Європи, а й обов'язково враховувати при цьому історичні традиції (в т. ч. правової культури), особливості правової системи держави та розвитку прокуратури; реальний стан законності та правопорядку в країні, рівень правової захищеності прав та інтересів громадян, інтересів суспільства та держави; реальний стан розвитку державних механізмів, що впливають на стан законності й правопорядку в державі, ефективність їх функціонування. Тобто, важливо було створити результативну та ефективну саме в українських реаліях модель прокуратури. Політичні умови завжди повинні мати другорядне значення, але доводиться констатувати протилежне.

Ретельному аналізу повинні були піддаватися і альтернативні проєкти закону про прокуратуру, що вносилися до парламенту в різні часи; враховуватися правові позиції Конституційного Суду України.

Одним із основних етапів та засобів підготовки адекватних проєктів законів є парламентські слухання по їх концептуальним положенням. При цьому, на жаль, не зважаючи на всю свою важливість, зазначений проєкт Закону обговорювався лише в комітеті Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності¹. За такого підходу, вочевидь, вироблення оптимальної моделі прокуратури, адекватної сучасним потребам суспільного та державного розвитку в Україні, було та залишається проблематичним.

У будь-якому випадку проєкт Закону 2 серпня 2013 року був направлений до Венеціанської комісії для отримання оцінки експертів цієї комісії та Ради Європи;² в цілому схвально сприйнятий нею;³ внесений в кінці жовтня 2013 року на розгляд українського парламенту (реєстр. № 3541) та прийнятий за основу в першому читанні вже на початку листопада того ж року⁴. Так, за результатами поіменного голосування він отримав 286 голосів «за». При цьому Комітетом Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності було доручено його доопрацювати з урахуванням зауважень та пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи (від народних депутатів надійшло близько 800 поправок, однак частина з них потім була відкликана) та внести на розгляд Верховної Ради України у другому читанні⁵.

Проте подальша робота над законопроектом сповільнилася у т.ч. через велику кількість запропонованих поправок та зауважень з боку

¹ Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності рекомендує Верховній Раді прийняти у другому читанні та в цілому проєкт закону про прокуратуру. URL: https://zib.com.ua/ua/print/88425-komitet_z_pitan_zakonodavchogo_zabezpechennya_pravooohoronomoi.html

² У опозиції немає свого проєкту закону про прокуратуру. *Закон і бізнес*. 2013. 27 серпня. URL: https://zib.com.ua/ua/print/39693-u_opezicii_nemae_svogo_proektu_zakonu_pro_prokuraturu.html

³ Комісія, відзначила прогресивний характер його положень порівняно з попередніми пропозиціями змін законодавства та те, що він є хорошою базою для завершення реформи прокуратури в нашій державі. Див.: п.п. 193, 196 Висновку CDL-AD (2013) 025 від 14 жовтня 2013 року. URL: <https://rm.coe.int/1680097f7d>

⁴ Про прийняття за основу проєкту Закону України про прокуратуру: постанова Верховної Ради України від 8 листопада 2013 року № 682-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/682-18>

⁵ Подкопаєв С. Сучасний етап реформи прокуратури. *Актуальні питання державотворення в Україні*: матеріали міжнародної наук.-практ. конф. (23 травня 2014 року) / редкол.: д.ю.н. І. С. Гриценко (голова), проф. П. С. Берзін (заст. голови), к.ю.н. І. С. Сахарук (відп. ред.). Київ: Принт-Сервіс, 2014. С. 114.

депутатів. Дійсно, навіть не беручи до уваги його юридико-технічну якість, підготовлений проєкт Закону був ще далекий від досконалості¹.

У наступному, 2014 році, п. 7 Програми діяльності Кабінету Міністрів України від 27 лютого 2014 року однією із її цілей визначалося реформування правоохоронних органів, забезпечення ефективності їх діяльності, а також встановлювався перелік законодавчих актів, необхідних для її реалізації. Одночасно передбачалося розробити та внести до Верховної Ради України проєкт Закону «Про прокуратуру» (нову редакцію)².

Як результат, 14 жовтня 2014 року Верховною Радою України прийнято Закон України «Про прокуратуру» № 1697-VII³, а Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015 схвалено Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки (далі – Стратегія на 2015–2020 роки)⁴.

У розділі 3 (аналіз нинішнього стану правосуддя) Стратегії на 2015–2020 роки зазначалося, зокрема, про такі недоліки функціонування прокуратури, як: недостатня структурна незалежність прокуратури у поєднанні з низьким рівнем підзвітності, невідповідність функцій прокуратури європейським стандартам; відсутність стратегічного планування, належного бюджетного і фінансового управління, низькі комунікаційні можливості; недостатній рівень функціональної незалежності та добросовісності прокурорів, потреба в більш розвинених інструментах управління ефективністю, значно жорсткіших етичних вимогах і дисциплінарних правилах; недостатній рівень формальних і практичних каналів комунікації (у тому числі мереж обміну даними) між виконавчими органами та прокуратурою, а також між органами державної влади та європейськими й міжнародними партнерами; відсутність належної IT-інфраструктури та можливостей використання

¹ Подкопаєв С. В. Проблеми формування сучасної концепції організації та діяльності прокуратури України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2014. № 2. С. 181.

² Програма діяльності Кабінету Міністрів України: схвалена постановою Верховної Ради України від 27 лютого 2014 року № 799-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001120-14>

³ Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>

⁴ Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки: схвалено Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276/2015>

інформаційних систем; недостатній рівень дотримання принципу змагальності в кримінальному провадженні, відсутність професійної відповідальності за порушення прав людини й ігнорування принципу змагальності; розбіжності між новими процесуальними повноваженнями та реальними інституційними функціями суб'єктів досудового та судового етапів слідства; непослідовне застосування процесуальних норм прокуратурою.

При цьому приведення повноважень та діяльності органів прокуратури до європейських стандартів фактично вважалося основним напрямом реформування прокуратури (розділ 4. Напрями та етапи реформування).

Прийняття (схвалення) зазначених вище документів започаткувало сучасний етап реформи прокуратури. Однак, крім них, положення щодо стратегії реформування знайшли своє відображення і у річних національних програмах під егідою Комісії Україна – НАТО на 2017, 2018, 2019 роки, які затверджені відповідними Указами Президента України¹.

Так, згідно з п. 1.1.1.5.1. (Реформування прокуратури) Розділу I. (Політичні та економічні питання) річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО на 2017 рік головною метою реформи прокуратури була визначена необхідність удосконалення організації та діяльності прокуратури України з метою імплементації європейських стандартів, запровадження положень, покликаних підвищити професійність прокурора та його незалежність, а також передбачити участь органів прокурорського самоврядування у вирішенні питань, пов'язаних із діяльністю прокуратури. При цьому в якості основних напрямів реформування визначено: збалансування структури системи, оптимізація складу її компонентів відповідно до покладених завдань; удосконалення кадрової політики, системи підготовки кваліфікованих фахівців; підвищення ефективності демократичного цивільного контролю над діяльністю прокуратури, забезпечення максимально допус-

¹ Про затвердження Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО на 2017 рік: Указ Президента України від 8 квітня 2017 року № 103/2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/103/2017>; Про затвердження Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО на 2018 рік: Указ Президента України від 28 березня 2018 року № 89/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/89/2018>; Про затвердження Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО на 2019 рік: Указ Президента України від 10 квітня 2019 року № 117/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117/2019>

тимої та необхідної відкритості й прозорості у її діяльності; удосконалення соціального захисту прокурорів; запобігання виникненню передумов для втручання політичних сил у діяльність органів прокуратури.

Як середньострокову ціль на 2017 рік у цій програмі було визначено – гарантовану реалізацію прокуратурою її основної мети, що полягає в утвердженні верховенства закону, зміцненні законності та правопорядку, захисті прав і свобод людини й громадянина, суспільних і державних інтересів. Пріоритетне завдання на 2017 рік: залучити прокуратуру до системи правосуддя й *утворити спільні органи врядування в системі правосуддя*.

Вочевидь така позиція була зумовлена положеннями останнього абзацу ст. 131 Конституції України, згідно з якими відповідно до закону в системі правосуддя *утворюються* органи та установи для забезпечення добору суддів, прокурорів, їх професійної підготовки, оцінювання, розгляду справ щодо їх дисциплінарної відповідальності. Однак на законодавчому рівні питання так і залишилося не врегульованим.

У свою чергу, національною програмою на 2018 рік основні напрями реформування визначені в програмі 2017 року вже визнані головною метою (окрім удосконалення соціального захисту прокурорів), а пріоритетними завданнями: удосконалення законодавства в частині забезпечення виконання функцій прокуратури з урахуванням реформування системи правосуддя; запровадження електронного документообігу в органах прокуратури.

У національній програмі під егідою Комісії Україна – НАТО на 2019 рік (ціль 1.3.2. (ефективна прокуратура) стратегічної мети 1.3. (досягнення відповідності критеріям, нормам і принципам НАТО та ЄС у правовій сфері) містяться фактично аналогічні положення.

При цьому у практичній площині в останні роки реформа прокуратури зводилася в основному до спроб сформувати новий механізм кадрового забезпечення діяльності прокуратури¹, забезпечити станов-

¹ *Подкопаєв С. В.* Кадрове забезпечення прокурорської діяльності: сучасний стан та формування нового механізму. *Проблеми реформування прокуратури* : матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 15 квітня 2016 року) : у 2 т. / Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого, каф. орг. суд. та прав. органів; редкол. Л. М. Москвич та ін. Харків : Право, 2016. Т. 1. С. 142–148; *Подкопаєв С. В.* Суб'єкти кадрового забезпечення проку-

лення прокурорського самоврядування та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів¹, а також оптимізації системи та структури органів відповідно до змін у законодавстві.

Висновки до розділу 1

1. Розгляд теоретичних і практичних аспектів функціонування прокуратури в Україні в умовах сьогодення становить особливу складність, враховуючи характер і динаміку суспільно-політичних перетворень в країні, а також існуючу в науці велику кількість різновекторних думок у цій сфері з одних і тих самих питань. Водночас трансформаційні процеси інституту прокуратури, що відбуваються в Україні, потребують ґрунтовних досліджень та особливої уваги на ті вузлові елементи, які у підсумку впливають (можуть впливати) на його результативність та ефективність у конкретних історичних умовах.

2. На законодавчому рівні прокуратура визначалася та визначається як єдина система органів. Відповідно, поняття «система» є базовим в уявленні прокуратури як впорядкованого інституціонального утворення. Як і будь-яка інша (соціальна) система, система прокуратури характеризується певними внутрішніми зв'язками й відносинами між окремими її елементами, а також зовнішніми взаємовідносинами з іншими системами чи їх окремими елементами. Тому на сутнісну характеристику прокуратури впливають організаційні правовідносини, у які залучена ця система.

3. Традиційно, протягом тривалого часу, більшість дослідників схилялися до думки про віднесення прокуратури до самостійної гілки державної влади (контрольно-наглядової) або про її самостійне місце в системі влади, у якості своєрідного інструмента стримування та противаг гілок влади, що не належить до жодної із таких гілок, але

рорської діяльності. *Актуальні проблеми судового права* : матеріали Міжнар. конф., присвяч. 70-річчю з дня народж. проф. І. Є. Марочкина (м. Харків, 31 травня 2019 року) / редкол. Л. М. Москвич та ін. Харків : Право, 2019. С. 139–144.

¹ *Подкопаев С. В.* Основні напрями вдосконалення правової основи організації та діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. *Актуальні проблеми судового права* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 23 квіт. 2018 р.) / редкол. Л. М. Москвич (голова) та ін. Харків : Право, 2018. С. 105–111.

активно з ними взаємодіє. Основні аргументи зводилися до такого: деякі з постулатів класичної теорії розподілу влад практично застаріли, не повною мірою відповідають реаліям сучасного політичного життя і тому потребують коригування та оновлення; на конституційному рівні (до 2016 року) положення про прокуратуру мають самостійне закріплення, а на рівні базового Закону була відсутня конкретизація гілки влади, до якої прокуратура віднесена; організаційно прокуратура нікому не підпорядкована і непідконтрольна (Генеральний прокурор лише звітує перед Верховною Радою), а у функціональному плані має самостійні та відокремлені напрями діяльності, які не збігаються із функціями жодної з гілок влади чи окремого органу; призначення та звільнення Генерального прокурора України здійснюється суб'єктами, що належать до різних гілок влади – Президентом та Верховною Радою України.

4. Незалежно від віднесення інституту прокуратури до якоїсь традиційної гілки державної влади цей інститут має такі функції, які здебільшого не властиві іншим державним суб'єктам. Так само незалежно від ступеня інтеграції до інших державних структур прокуратура зберігає певний рівень організаційної відокремленості та автономії при реалізації своїх функцій. Проте у будь-якому випадку на сьогодні вже здійснено крок у напрямі визначення прокуратури у системі органів державної влади.

5. Закріплення положень щодо прокуратури на конституційному рівні у розділі VIII (Правосуддя) поряд зі зміною Законом цільової спрямованості її діяльності, засад (принципів) організації та діяльності, суттєвим зменшенням обсягу наглядових повноважень прокуратури, а також певною мірою спільність завдань прокуратури та суду, наближення статусу прокурора до статусу судді, дають змогу стверджувати про концептуальну зміну статусу прокуратури в Україні, її ролі у суспільстві та державі.

5.1. Новий конституційний статус прокуратури, з одного боку, сприяє значному скороченню дискусій з цього питання в тому значенні, що прокуратура відходить від статусу інституції *sui generis* (свого роду, «сама по собі»), а з другого – породжує нові, щонайменше на теоретичному рівні, зокрема: чи означає це віднесення прокуратури до судової влади та чи утворюють суди і прокуратура єдину систему органів?

5.2. Прокуратура як єдина система органів є організаційно відокремленою від судової системи та судової влади, не наділена та не може бути наділена виключною компетенцією суду – здійсненням правосуддя. Прокуратура не здійснює правосуддя, а прокурори реалізують не судову владу, а свою власну компетенцію з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави передусім у суді. Крім того, прокуратура наділена власними (позасудовими) засобами захисту прав і свобод та загальних інтересів, реалізуючи наглядові повноваження, передбачені ст. 26 Закону України «Про прокуратуру».

5.3. На сьогодні прокуратура в Україні може розглядатися як єдиний автономний суб'єкт (система) забезпечення правосуддя, що фактично створює умови для його (тобто правосуддя) здійснення, а також як представник державних (публічних) інтересів. Саме такий підхід знайшов відображення у тексті Конституції України, наділивши прокуратуру у державному механізмі особливою, властивою тільки їй функцією публічного (державного та суспільного) представника, характер повноважень якої є забезпечувальним щодо функціонування судової гілки влади.

5.4. Комплексний аналіз конституційних та законодавчих норм дає підстави стверджувати, що віднесення прокуратури до суб'єктів забезпечення правосуддя жодним чином не означає посягання на особливий статус, повноваження і незалежність суддів. Дії та рішення прокурора можуть бути оскаржені в суді, а недопустимість незаконного втручання прокуратури в діяльність органів судової влади, поряд із повагою до незалежності суддів, є основною законодавчо встановленою засадою діяльності прокуратури (п. п. 7, 8 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру»).

6. Кращому пізнанню сутності прокуратури як державно-правового інституту сприяє визначення її типу, а також загальних тенденцій, що зумовлюють зміни законодавства про прокуратуру і, у підсумку, впливають на форму її організації (модель) в Україні.

6.1. Типологізація прокуратур може мати історичний або відповідний теперішньому часу (синхронний) характер; може проводитися як в цілому на рівні інституцій, так і в межах окремих напрямів діяльності прокуратури тощо. Крім того, критерії, покладені в її основу, так само можуть бути різними, починаючи від правової системи, в якій

функціонує цей інститут і закінчуючи метою його існування та завданнями, які він має виконувати; особливостями організаційної будови системи (централізована, ієрархічна або децентралізована); статусом прокурорів, гарантіями їх діяльності; засадами самої діяльності тощо. Тому існує принципова можливість множинності підходів до типологічної характеристики, які побудовані за різними критеріями і здійснюються з різною метою, однак слід визнати, що типологізація все-таки має відбуватися на найбільш істотних та значущих критеріях.

6.2. Поширеними підходами до типології прокуратур в літературі (крім залежності від типу самої правової системи) є інституціональний підхід (залежно від місця прокуратури в системі органів державної влади) та функціональний (залежно від превалюючої функції, яку виконує прокуратура). Функціональний підхід, як правило, передбачає виокремлення двох основних типів: прокуратура як суб'єкт кримінального переслідування; прокуратура як суб'єкт нагляду за додержанням законів. Водночас на прокуратуру будь-якого типу крім основної функції може бути покладено реалізацію додаткових функцій, тому виокремлюється ще й змішаний тип прокуратури, для якого характерна наявність декількох функцій (наглядових та ненаглядових).

6.3. Вітчизняне законодавство закріплює модель, що містить у собі елементи всіх типів з переважанням, донедавна, наглядового елементу. Тобто, прокуратура України містила ознаки характерні саме для прокуратур змішаного типу. Законом України «Про прокуратуру» (2014 року) скасовані не зумовлені кримінальною процесуальною діяльністю прокурора наглядові повноваження, що й відрізняє її від пострадянської моделі прокуратури, для якої вони сутнісно найбільш характерні. Відповідно, прокуратура в Україні типологічно зберігає свою належність до прокуратури континентального типу, ближче до французької моделі (з огляду на її поліфункціональність) та має при цьому такі суттєві, характерні риси, що допомагають виокремити її в особливий вид, який можна вважати (назвати) перехідним від пострадянської до західноєвропейської моделі.

У будь-якому разі проведення типологічної класифікації спрямовано не на надання остаточної відповіді про конкретний тип прокуратури (її через суттєві відмінності у національних правових системах зробити просто неможливо), а на краще теоретичне осмислення основ функціонування даного інституту.

7. Формування інституту прокуратури в Україні, як і в будь-якій іншій країні, зумовлено національними особливостями державотворення. Система прокуратури формувалася в специфічних умовах, що викликано як відсутністю власної державності протягом значних періодів історії, так і геополітичним положенням та відповідним ідеологічним впливом різних за змістом правових і суспільних концепцій.

Історичне входження території сучасної України до складу тих чи інших країн (відповідний досвід) мало вплинуло (або взагалі не вплинуло) на формування прокуратури СРСР (УРСР), яка фактично проіснувала до 1991 року і саме з якої виокремилася прокуратура України та на яку, фактично, найбільший вплив справила саме радянська прокуратура.

8. Інститут прокуратури знаходиться в стані перманентного реформування практично з самого початку формування української державності. При цьому аналіз національного законодавства свідчить про поетапні зміни в обсязі та змісті її повноважень, а також у самому статусі прокуратури та прокурорів. Вони зумовлені низкою факторів, насамперед політичними умовами (зобов'язаннями країни при вступі до Ради Європи), а також соціальними та економічними чинниками, формуванням і становленням судової влади тощо.

Водночас відповідні законодавчі зміни здебільшого не носили системний і узгоджений характер; не завжди були адекватні потребам конкретного етапу суспільного розвитку чи мали належне теоретичне обґрунтування на рівні концепцій, що у підсумку стало наслідком зниження законоохоронного потенціалу прокуратури, а також результативності та ефективності її діяльності в цілому. Такий стан справ можна пояснити низкою причин, зокрема, станом теорії прокурорської діяльності та адаптивністю її досліджень до реальних потреб практики, однак, головним чином, політичною доцільністю й необхідністю прийняття швидких рішень. Це призводило до того, що розробники відповідних концепцій та проєктів, законодавець не враховували в законопроєктній роботі правову доктрину, відповідні теоретичні розробки.

Розділ 2

ОРГАНІЗАЦІЯ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ

2.1. Загальні підходи до визначення поняття «організація прокуратури»

Відповідно до п. 14 ст. 92, ст. 131¹ Конституції України виключно законом визначаються організація і діяльність (порядок діяльності) прокуратури¹. У свою чергу, в преамбулі до Закону України «Про прокуратуру» (далі – Закон) записано, що він визначає правові *zasadi* організації і діяльності прокуратури України, а також статус прокурорів, порядок здійснення прокурорського самоврядування та систему прокуратури України. Крім того, у ст. 4 Закону записано, що організація та діяльність прокуратури України, статус прокурорів визначаються, окрім Конституції, цього та інших законів України, ще й чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України².

При цьому хоча в Конституції України йдеться про визначення «організації» саме законом (на рівні закону. – *С. П.*), однак Закон зво-

¹ Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

² Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>

дить дане поняття до правових *засад* організації, тому слід зазначити, що поняття «засади організації» вужче за змістом, аніж поняття «організація», отже, вони не є тотожними. Для порівняння у п. 14 ст. 92, ст. 131² Основного Закону стосовно інституту адвокатури прямо вказано, що виключно законами визначаються *засади* організації та діяльності адвокатури.

Водночас поряд із правовими засадами організації в преамбулі Закону йдеться і про визначеність ним системи прокуратури, що разом із засадами організації і діяльності є елементами організації прокуратури, але повністю не розкривають зміст поняття «організація прокуратури».

Звертає на себе увагу й те, що у Законі *засади* організації прокуратури (окрім зазначення про них у преамбулі), на відміну від засад діяльності, як такий висновок можна зробити із назви ст. 3, не знаходять свого відображення. Хоча аналіз змісту положень цієї статті все ж приводить до висновку, що деякі із них є скоріше суто організаційними засадами, наприклад, засада територіальності (п. 3 ст. 3); політичної нейтральності (п. 3 ст. 3); прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора (п. 9 ст. 3).

Конституційне формулювання щодо необхідності визначення організації та діяльності прокуратури законом (на рівні закону) свідчить про важливу роль даного інституту в суспільстві та державі, адже, як зазначається науковцями, закон – це нормативно-правовий акт вищого представницького органу державної влади або самого народу, який регулює найбільш важливі суспільні відносини шляхом встановлення загальнообов'язкових правил (норм), що приймається із додержанням законодавчої процедури та має вищу юридичну силу¹.

Термін «організація» є досить розповсюдженим і має декілька значень, проте на законодавчому та відомчому рівнях його нормативне тлумачення відсутнє. У наукових джерелах існує декілька

¹ Дутка Г. І. Закон у системі нормативно-правових актів України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2003. С. 15; Овчаренко І. М. Закони у системі джерел (форм) права та їх класифікація: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Національний ун-т внутрішніх справ. Харків, 2004. С. 8–9.

думок з цього приводу, які зводяться до розуміння організації як упорядкування. Так, у традиційному соціологічному розумінні поняття «організація» розкривається у двох основних значеннях: 1) у статичному розумінні як внутрішня упорядкованість, або узгодженість взаємодії частин структури цілого; 2) у динамічному розумінні – як сукупність узгоджуваних процесів чи дій. Отже, у першому випадку маємо справу з самоорганізацією, як пише М. Туленков, а в другому – за традиціоналістським уявленням – з організацією. І далі він продовжує: водночас наукова думка термін «організація» розглядає і більш розширено, здебільшого, у наступних основних значеннях, як: 1) внутрішню упорядкованість, узгодженість взаємодії диференційованих частин єдиного цілого, зумовлену його будовою (організація як стан); 2) сукупність індивідів (людей), які спільно реалізують певну програму (або задану мету) і діють на підставі певних процедур чи правил (організація як система); 3) сукупність процесів або дій, що ведуть до утворення й удосконалення взаємозв'язків між частинами єдиного цілого (організація як процес); 4) цілеспрямований вплив, тобто як спосіб зміни сформованих станів систем чи процесів їх функціонування (організація як метод)¹.

Якщо під організацією розуміти внутрішню упорядкованість, узгодженість частин структури цілого, то тут ми маємо справу з самоорганізацією соціальної системи. А якщо організація розглядається у її динамічному вимірі – як сукупність узгоджуваних процесів і дій, то маємо справу з організацією соціальної системи. При цьому стан упорядкованості або рух до цього стану може бути як результатом спонтанних (стохастичних) процесів, так і наслідком цілеспрямованих свідомих дій людей, коли маємо справу з управлінням соціальною системою².

В юридичній літературі, присвяченій функціонуванню інституту прокуратури, про «організацію» йдеться, як правило, в контексті внутрішньої організації роботи та управління в органах прокуратури. До відповідних питань зверталось чимало авторів як на рівні окремих

¹ Туленков М. Сутність і співвідношення понять «організація», «самоорганізація» і «управління». *Політичний менеджмент*. 2007. № 1. С. 27.

² Там само. С. 34.

публікацій, так і комплексних робіт¹. Під такою організацією (із незначними розбіжностями) розуміється комплекс (система) заходів і дій, спрямованих на раціональний розподіл прокурорської праці й узгодженість індивідуальних дій прокурорів, створення і підтримання належних умов праці та організаційного порядку, а так само нормального психологічного клімату в колективі з тим, щоб забезпечити злагоджену роботу прокуратури з реалізації завдань і функцій, сформульованих у Конституції України, Законі України «Про прокуратуру» та інших нормативно-правових актах, у тому числі наказах Генерального прокурора України². Тобто, фактично йдеться про самоорганізацію в межах системи прокуратури або управління в ній (про менеджмент)³.

Зазначений підхід підтверджується й відомчою нормативною базою. Наприклад, саме для визначення *єдиних засад організації діяльності* органів прокуратури України щодо забезпечення ефективного виконання покладених на них функцій з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави Генеральним прокурором України 19 січня 2017 року було видано наказ № 15 «Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України»⁴. Так само раніше наказом Генерального прокурора України № 1гн від 26 грудня 2011 року «Про організацію роботи і управління в органах

¹ Гусаров В. Н. Проблемы организации работы городской (районной) прокуратуры: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Нац. юрид. акад. Украины. Харьков, 1995. 182 с.; Мичко М. І. Проблеми організації роботи апарату обласної прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Нац. юрид. акад. України. Харків, 1995. 168 с.; Мудров А. Належна організація роботи – запорука успіху. *Вісник прокуратури*. 2003. № 7. С. 8–11; Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации : учебник / под. ред. проф. А. Ф. Смирнова. Москва : Ин-т повышения квалификации руковод. кадров Генпрокуратуры РФ, 2005. 336 с.; Організація роботи районної (міської) прокуратури : наук.-практ. посіб. / за заг. ред. Г. Середи. Кіровоград : МПП Антураж А., 2009. 468 с.; Каркач П. М. Організація роботи прокуратури міста, району: метод. посіб. з орг. роботи в міських, районних прокуратурах. 2-ге вид., доп. Харків : Право, 2010. 320 с.; Основы организации работы та управления в органах прокуратуры: підручник / за заг. ред. В. П. Пшонки, О. М. Литвака. Київ : Алерта, 2013. 486 с. та ін.

² *Основы організації роботи та управління в органах прокуратуры: підручник / за заг. ред. В. П. Пшонки, О. М. Литвака. Київ: Алерта, 2013. С. 29.*

³ Див.: Друкер П. Ф., Макьярелло Д. А. Менеджмент / пер. с англ. Москва: ООО «И. Д. Вильямс», 2011. С. 53–54.

⁴ Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України: наказ Генерального прокурора України від 19 січня 2017 року № 15. URL: http://old.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=201211

прокуратури України» визначалися *основні засади організації та діяльності* єдиної системи органів прокуратури України щодо виконання покладених на них завдань і функцій¹.

Окрім відомчих документів, які визначають єдині та основні засади організації діяльності прокуратури, існують і такі, що врегульовують окремі організаційно-управлінські напрями в межах єдиної системи прокуратури, наприклад, Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури, затверджене наказом Генеральної прокуратури України від 18 грудня 2017 року №351 або наказ Генерального прокурора України від 21 вересня 2018 року №186 «Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді та при виконанні судових рішень»². Фактично відповідні нормативні документи існують для визначення засад організації за всіма напрямками роботи, які законодавцем у ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» визначаються як функції прокуратури та, крім того, й за допоміжними (забезпечувальними) напрямками.

Як бачимо, у всіх випадках відомчого нормативного регулювання йдеться саме про *організацію діяльності* (роботи), що й зрозуміло, враховуючи потребу в упорядкуванні повсякденної роботи прокурорів, прокуратур чи їх структурних підрозділів.

Разом із тим, якщо ми уважно придивимося до положень Конституції України, то помітимо, що в них йдеться не про організацію діяльності, а саме про організацію *і* діяльність прокуратури (п. 14 ст. 92) чи організацію *та* порядок діяльності прокуратури (ст. 131¹), які визначаються законом. У даному випадку слова «організація», «діяльність» розділені сполучниками «і», «та».

Ці положення, а так само положення Закону України «Про прокуратуру», зокрема його преамбули, схилиють нас до думки, що «організація прокуратури» є більш об'ємною правовою категорією,

¹ Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України: наказ Генерального прокурора України від 26 грудня 2011 року №1 гн. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0001900-11>

² Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури: затверджене наказом Генеральної прокуратури України від 18 грудня 2017 року №351. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0113-18>; Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді та при виконанні судових рішень: наказ Генерального прокурора України від 21 вересня 2018 року №186. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0186900-18>

зміст якої може означати не лише заходи чи дії, спрямовані на забезпечення злагодженої роботи прокуратури, тобто не лише «організацію діяльності», адже вона, як ми звертали увагу, визначається Генеральним прокурором на рівні відомчого правового регулювання*.

Хоча принцип централізації вже не знайшов свого відображення у Законі України «Про прокуратуру» (2014 року) на відміну від попереднього закону (1991 року), п. 1 ст. 6 якого передбачав, що органи прокуратури України становлять єдину *централізовану* систему, яку очолює Генеральний прокурор України, з підпорядкуванням нижчестоящих прокурорів вищестоящим¹, однак на сьогодні саме Генеральний прокурор фактично *організовує діяльність* органів прокуратури України, у тому числі визначає межі повноважень Офісу Генерального прокурора, обласних, окружних прокуратур у частині виконання конституційних функцій (п. 2 ч. 1 ст. 9 Закону 2014 року), очолює Офіс Генерального прокурора (ч. 2 ст. 8), який в свою чергу є органом прокуратури вищого рівня щодо обласних та окружних прокуратур (ч. 4 ст. 7). Все це свідчить про загальну організацію діяльності органів прокуратури саме Генеральним прокурором та здійснення саме ним внутрішньосистемного управління, тобто реалізацію управлінського впливу як на Офіс Генерального прокурора, так і на прокуратури нижчого рівня.

Управлінські повноваження Генерального прокурора, зазначає О. І. Медведько, носять допоміжний характер стосовно функцій прокуратури, хоча й тісно пов'язані з правовідносинами, що виникають при їх здійсненні. При цьому суттю його внутрішньоуправлінської діяльності є керівництво роботою органів прокуратури, яке включає і спрямування, тобто окреслення стратегічних напрямів діяльності². Як бачимо, йдеться про організацію діяльності прокуратури, заходи і дії щодо її певного упорядкування.

* Відповідне повноваження Генерального прокурора передбачено п. 7 ч. 1 ст. 9 Закону, згідно з яким саме він затверджує акти з питань внутрішньої організації діяльності органів прокуратури.

¹ Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 року №1789-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>

² Медведько О. І. Організаційно-управлінські функції і повноваження Генерального прокурора України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2010. С. 9.

Звернемось до етимологічного значення слова «організація». Їх декілька: об'єднання людей, суспільних груп, держав на базі спільності інтересів, мети, програми дій; компанія, установа, їх підрозділи чи об'єднання, які виконують самостійні функції та мають адміністрацію; особливості будови чого-небудь, структура; комплекс заходів, зміст яких полягає в координації дій окремих елементів системи; дія за значенням організувати, організовувати і організуватися, організовуватися¹.

В свою чергу, дія за значенням «організовувати» означає створювати, засновувати що-небудь, залучаючи до цього інших, спираючись на них; здійснювати певні заходи, розробляючи їх підготовку і проведення; забезпечувати, влаштовувати що-небудь, вишукуючи для цього необхідні можливості; згуртовувати, об'єднувати когонебудь із певною метою; чітко налагоджувати, належно впорядковувати що-небудь².

Відповідно, основний зміст слова «організація» є доволі широким та таким, що в одному з варіантів включає в себе також: створення та заснування чого-небудь; підготовку і проведення певних заходів, а також забезпечення чого-небудь. Тому, на нашу думку, під «організацією прокуратури», залежно від рівнів або аспектів такої організації, може розумітися: 1) процес створення (формування) прокуратури в суспільстві та державі як інституції; 2) зміна прокуратури шляхом її реформування та перетворення на нову модель; 3) внутрішньосистемна робота (організація роботи, управління, менеджмент) прокуратури в цілому або за окремими напрямками діяльності, а так само організація роботи прокуратур різних рівнів або різних структурних підрозділів апаратів обласних прокуратур чи Офісу Генерального прокурора; 4) самоорганізація прокурорських працівників; 5) забезпечення функціонування прокуратури, приміром, шляхом фінансування, контролю за діяльністю тощо.

При створенні (формуванні) прокуратури в суспільстві та державі або її зміні шляхом реформування чи перетворення на нову організаційно-функціональну модель можемо говорити про інституціоналізацію прокуратури. Під нею зазвичай розуміють процес формалізації

¹ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2009. С. 853.

² Там само.

соціальних відносин, перехід неорганізованої діяльності до створення організаційних структур з чіткою ієрархією влади. Цей процес передбачає також регламентацію діяльності та взаємовідносин, юридичну легалізацію організаційних структур, якщо це можливо і необхідно, у наслідок чого державно-правові явища перетворюються на стійкі системні утворення¹.

Організаційне оформлення інституту визнають найважливішим елементом інституціоналізації, а серед елементів даного процесу виділяють «державне мислення або державну правосвідомість», що дає змогу суб'єкту конституційно-правових відносин, відповідно до концепції, яка передбачає наділення суб'єкта права певною ідеєю, усвідомлено співвідносити правовідносини і норми права (у цьому контексті державне мислення має спиратися на процес вироблення стратегії державного розвитку, виходячи з національних (державних) інтересів)². Відповідно організація прокуратури може розглядатися як процес її організаційного оформлення та об'єктивізації на рівні закону, який буде матеріалізованим носієм ідеї про ту чи іншу інституціонально-функціональну модель прокуратури.

Таким чином доходимо думки про доцільність комплексного підходу до розгляду організації прокуратури, а саме у єдності двох аспектів: зовнішнього та внутрішнього.

Зовнішній аспект організації, на нашу думку, полягає передусім (але не виключно), в розробці та затвердженні правової основи функціонування системи прокуратури, тобто об'єктивізації інституту прокуратури на законодавчому рівні, передусім у «базовому» законі – Законі України «Про прокуратуру»; формуванні належної кадрової політики щодо прокуратури, а також відповідного до реальних потреб – її ресурсного забезпечення. Така організація прокуратури, на відміну від внутрішньої (внутрішньосистемної) організації, здійснюється суб'єктами з поза прокурорської системи. При цьому «якість» зовнішньої організації прокуратури має безпосереднє відношення до результативності та ефективності її діяльності чи взагалі здатності

¹ Ковбасюк С. В. Сучасна інтерпретація поняття «інституціоналізація». *Актуальні проблеми держави і права*: зб. наук. праць. Одеса: Юридична література, 2009. Вип. 50. С. 177, 181.

² Хутинаев И. Д. Институционализация органов государственной власти Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Москва, 2006. С. 13.

як державної інституції досягати мети та соціально корисного результату, практично впливаючи на суспільні відносини у заданому напрямі¹.

2.2. Зовнішній аспект організації прокуратури

Діалектика розвитку суспільного життя є такою, що сьогодення не буває без минулого, без своєї попередньої історії. Так само прокуратура України у 1991 році не виникла на «пустому місці», а бере свій початок від прокуратури УРСР, яка в свою чергу була створена у 1922 році «...з метою нагляду за додержанням законів і в інтересах правильної постановки боротьби зі злочинністю»². Зі зміною соціальних, політичних та економічних умов відбувалися й зміни прокуратури, створювалися передумови для реформування цього інституту, тобто його «організації по-новому», а законодавство про прокуратуру піддавалося суттєвій трансформації.

У цьому сенсі слід зазначити, що реформа прокуратури має бути спрямована на підвищення результативності та ефективності діяльності в нових, конкретних соціально-політичних реаліях. В основі будь-якої реформи – перетворення, зміна, нововведення в якій-небудь сфері суспільного життя³. При чому перетворення, зміна, нововведення які не знищують основ існуючої структури⁴ та спрямовані вочевидь на поліпшення сьогоденної ситуації, адже в іншому разі мотивація до її проведення не є зрозумілою.

В яких умовах відбувалося та відбувається реформування прокуратури? Із самого початку становлення української державності реформування прокуратури планувалося в контексті загальної судово-право-

¹ Подкопаев С. В. Загальні підходи до визначення поняття «організація прокуратури». *Часопис Київського університету права*. 2020. № 1. С. 116.

² Яковенко Д. Т. Учреждение прокуратуры УССР, ее организация и деятельность: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Киевский государственный университет им. Т. Г. Шевченко. Киев, 1956. С. 6.

³ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2009. С. 1218.

⁴ *Словник іншомовних слів: тлумачення, словотворення та слововживання* / за ред. С. Я. Єрмоленко. Харків: Фоліо, 2006. С. 473.

вої реформи, як про це свідчать положення відповідної концепції, схваленої Постановою Верховної Ради України 28 квітня 1992 року. Серед факторів, що зумовили необхідність проведення реформи – реальне забезпечення прав і свобод громадян, затвердження верховенства закону¹.

Подальше корегування процесу реформ, як ми вже зазначали, пов'язувалося зі вступом України до Ради Європи та відповідними зобов'язаннями нашої країни при вступі. Таким чином серед умов, в яких відбувалося та відбувається реформування прокуратури, на перший план виходить євроінтеграційний напрям розвитку держави та зобов'язання нашої країни, пов'язані зі вступом до Ради Європи, щодо перетворення прокуратури «...в орган, який відповідатиме стандартам Ради Європи» (п. 11 (vi) висновку № 190 (1995) ПАРЄ), тобто обставини політичного характеру².

Окрім євроінтеграційного напрямку розвитку країни, іншою умовою, в якій відбувається (та відбувалося) реформування прокуратури, є фактично низький рівень законності й захисту прав та інтересів громадян, інтересів суспільства та держави. З одного боку, це наслідок складного в історії держави періоду глобальних перетворень в усіх галузях суспільного життя; втрата низки попередніх ідеологічних і соціально-культурних уявлень та знецінення державних інститутів³; прояви кризи законності на рівні особистості, недовіра громадян до права як інструмента регулювання суспільних відносин; знецінення авторитету будь-яких соціальних норм взагалі, у тому числі права, моралі, культурних традицій⁴. З другого – це є свідченням відсутності в державі ефективних інституцій щодо протидії таким проявам, а також розуміння чітких шляхів та кроків їх формування або вдосконалення, тобто належної організації в широкому розумінні.

¹ Концепція судово-правової реформи в Україні: схвалена постановою Верховної Ради України від 28 квітня 1992 року № 2296-XII. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2296-12>

² Висновок № 190 (1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_590.

³ *Кудрявцев В. Н.* Преступность и нравы переходного общества. Москва: Гардарики, 2002. С. 120.

⁴ *Подкопаев С. В.* Організація прокуратури України. *Форум права*. 2013. № 2. С. 448. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2013_2_70

Саме в зазначених вище умовах відбувалося та відбувається реформування прокуратури. Реформування – це процес динамічний. Оптимально, коли процеси такого рівня є цілеспрямованою державною політикою та знаходять своє закріплення в чіткій і збалансованій концепції яка, в свою чергу, визначає систему основних поглядів на процес реформування, алгоритм дій або етапи проведення реформи, вихідні базові положення (принципи) і, в кінцевому рахунку, формує бажану модель прокуратури. Особливо, коли глибина та обсяг змін вітчизняної прокуратури (під час розробки проекту нового Закону України «Про прокуратуру». – С. П.) давала змогу говорити про «...можливо, нове визначення правового статусу органів прокуратури»¹.

При цьому, на нашу думку, важливо також вказати й принципи, на яких мав би будуватися процес проведення реформ, організації прокуратури в українських реаліях. Так, виходячи з конкретних умов її проведення, враховуючи положення міжнародних документів у сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів, вітчизняну правову доктрину, вихідними, базовими положеннями (принципами) цих процесів слід було б вважати передусім: *по-перше*, додержання національних інтересів (у тому числі недопущення розбалансування правоохоронного та законоохоронного механізмів держави та зниження рівня законності і правопорядку); *по-друге*, врахування історичних традицій (у тому числі правової культури) та особливостей правової системи держави; *по-третьє*, забезпечення надійності механізму додержання законів та недопущення зниження ефективності саме прокурорської діяльності².

Прокуратура в Україні організовується і діє на підставі Конституції України та законів, передусім Закону України «Про прокуратуру». Так, у Конституції України їй присвячено ст. 131¹ та п. 9 розділу XV (перехідні положення), що свідчить про соціальну важливість даного інституту. Для порівняння: в конституціях низки європейських країн взагалі не згадується про прокуратуру (наприклад, Австрії,

¹ Консультації високого рівня щодо реформи органів прокуратури в Україні. *Вісник прокуратури*. 2013. №4. С. 4.

² *Подкопасев С. В.* Організація прокуратури України. *Форум права*. 2013. №2. С.449. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2013_2_70

ФРН, Данії, Латвії, Норвегії)¹. Отже, прокуратура в Україні організовується (формується), так як її створення передбачено на конституційному і законодавчому рівнях, тобто є правова основа для виникнення. Водночас мало звертається уваги на суб'єкти та порядок її організації (створення, формування) чи реформування (зміни). Визначення суб'єктів організації має важливе значення у тому сенсі, що саме вони безпосередньо впливають на вироблення ефективної моделі прокуратури².

У цьому сенсі зазначимо, що прийняття законів є виключною компетенцією *Верховної Ради України* (ст. 75, п. 3 ст. 85 Конституції України). Враховуючи, що саме зміст, стан і направленість правової основи функціонування впливають на результативну та ефективну діяльність прокурорів або ж взагалі на здатність прокуратури як інституції досягати соціально корисного результату, участь законодавчого органу в організації прокуратури є вкрай важливою. До того ж, відповідно до п. 4 ст. 85 Основного Закону до повноважень Верховної Ради України належить затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за його виконанням; а згідно з п. 25 цієї статті ще й надання згоди на призначення Президентом України на посаду Генерального прокурора України; висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади.

Відповідно до ст. 93 Конституції України право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, окрім народних депутатів та інших суб'єктів, належить *Президенту України*. Він є главою держави, гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (ст. 102). Крім того, відповідно до ст. 106 Президент України: забезпечує державну незалежність, національну безпеку (п. 1); призначає за згодою Верховної Ради України на посаду Генерального прокурора України

¹ Конституции стран мира: хрестоматия: в 7 ч. / сост. Д. В. Кузнецов. Благовещенск: Благовещенский гос. пед. ун-т, 2014. Ч. 2: Европа. С. 105–137, 153–213, 305–313, 322–333, 392–398.

² Модель – це зразок, що відтворює, імітує будову і дію якого-небудь об'єкта, використовується для одержання нових знань про об'єкт; уявний чи умовний (зображення, опис, схема і т. ін.) образ якого-небудь об'єкта, процесу або явища, що використовується як його «представник». Див.: Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2009. С. 683.

та звільняє його з посади (п. 11); підписує закони, прийняті Верховною Радою України (п. 29); має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України (п. 30).

Саме Президент України реалізовував у 2013 році своє право законодавчої ініціативи, коли вносив до Верховної Ради України проєкт Закону України «Про прокуратуру», який у подальшому був прийнятий Верховною Радою України¹. Так само у вересні 2019 року Президент України був ініціатором прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури»².

Таким чином, *Президент України*, а також *Офіс Президента* (раніше – *Адміністрація Президента*) як організаційний, правовий, консультативний та аналітичний орган забезпечення здійснення главою держави конституційних повноважень є важливими суб'єктами організації (інституціоналізації) прокуратури³. Слід зазначити, що саме Адміністрація Президента брала активну та безпосередню участь в розробці проєкту чинного на сьогодні Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII, текст якого був спрямований на експертизу до Венеціанської комісії⁴. Так само Офіс Президента займався розробкою проєкту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури від 28 серпня 2019 року № 1032⁵.

¹ Проєкт Закону Про прокуратуру № 3541 від 5 листопада 2013 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48935

² Проєкт Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури від 29 серпня 2019 року № 1032. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66266

³ Питання забезпечення діяльності Президента України: Указ Президента України від 20 червня 2019 року № 417/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4172019-27609>; Про першочергові заходи із забезпечення діяльності Президента України: Указ Президента України від 25 лютого 2010 року № 265/2010. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2652010-10157>

⁴ Андрей Портнов: прокуроры лишаются безграничной власти. URL: <http://www.kommersant.ua/doc/2246228>.

⁵ Кулік В. Робесп'єри прокуратури. Зрозуміло, що реформа прокуратури перезріла. URL: https://zn.ua/ukr/internal/robesp-yeri-prokuraturi-323495_.html; Проєкт Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66266

Очевидно, що процес реформування, організації прокуратури потребує відповідного ресурсного забезпечення. І у цьому сенсі значення для організації прокуратури має діяльність *Кабінету Міністрів України*, як вищого органу в системі органів виконавчої влади, який відповідно до ст. 96, п. 6 ст. 116 Конституції України розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України. В іншому разі запозичення відповідних ресурсів з будь-яких інших джерел, у тому числі від неурядових іноземних організацій, не лише ставить під сумнів інституціональну незалежність прокуратури, а й неминуче актуалізує питання, що знаходяться в площині державного суверенітету.

Не менш важливою повинна бути роль *Міністерства юстиції України* як головного органу у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної правової політики¹.

Говорячи про суб'єктів організації прокуратури, слід звернути увагу і на такі з них, які опосередковано беруть участь в цьому процесі, зокрема, шляхом проведення відповідних (у т.ч. порівняльно-правових) досліджень і наукової розробки бажаної моделі прокуратури. Це передусім Інститут законодавства Верховної Ради України, як базова установа науково-правового забезпечення законодавчої діяльності Верховної Ради України; Науково-дослідний інститут Національної академії прокуратури України (до її реорганізації в Тренінговий центр прокурорів України. – *С. П.*), основними завданнями наукової діяльності якого були: реалізація державної політики у сфері наукового забезпечення прокурорської діяльності; виконання фундаментальних та прикладних досліджень з метою їх подальшого використання для розвитку пріоритетних напрямів прокурорської діяльності; Національна академія правових наук України – державна наукова організація, що координує, організує і проводить фундаментальні та прикладні наукові дослідження у галузі держави і права; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького Національної академії

¹ Положення про Міністерство юстиції України: затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 року №228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF#n8>

наук України як провідна науково-дослідна установа юридичного профілю в Україні¹.

2.2.1. Нормативна основа функціонування прокуратури

Слід зазначити, що як складовий елемент єдиної національної правової системи правове регулювання організації і діяльності прокуратури в цілому носить системний характер та здійснюється на різних рівнях: конституційному; на рівні Закону України «Про прокуратуру» та інших законів, у тому числі процесуальних; на рівні відомчих нормативних актів. Усі ці нормативні документи повинні знаходитися в логічному взаємозв'язку.

У ч. 2 ст. 19 Конституції України міститься положення, відповідно до якого органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та Законами України. Як зазначається, даний принцип відносно органів, які наділені державно-владними повноваженнями, може бути сформульований в більш категоричній формі: «заборонено все, крім дозволеного законом»². Вважається, що встановлення для органів державної влади та органів місцевого самоврядування спеціально-дозвільного типу правового регулювання є найбільш відповідним способом впорядкування їх діяльності в умовах правової держави, позаяк забезпечує підпорядкування реалізації владних функцій вимогам закону, вводить їх діяльність у чіткі, зрозумілі для усіх рамки і саме таким чином обмежує можливість прояву свавілля. Не заперечуючи такої позиції, слід усвідомлювати, що особливої актуальності набуває саме чіткість, зрозумілість та достатність законодавчих приписів, адже в іншому випадку можлива

¹ Інститут законодавства Верховної Ради України. URL: <http://instzak.rada.gov.ua/>; Національна академія прокуратури України. URL: <http://napu.com.ua/uk/struktura/naukovo-doslidny-institut/>; Про затвердження Статуту Національної академії правових наук України: постанова Кабінету Міністрів України від 26 грудня 2011 року № 1375. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1375-2011-p.>; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького Національної академії наук України. URL: <http://idpnan.org.ua/>

² Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій, О. В. Петришин, Ю. Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл. і допов. Харків: Право, 2012. С. 142.

ситуація, за якої досягти соціально бажаних результатів для державного органу (або їх системи) неможливо саме в результаті недосконалості правового регулювання їх діяльності. Іншими словами, недоліки законодавства, вади правової основи діяльності з самого початку можуть бути неналежною умовою для ефективної та результативної діяльності прокуратури попри всі добропорядні (добросчесні) намагання правозастосувача, тобто конкретного прокурора, органу прокуратури або системи прокуратури в цілому¹.

Загалом схвально сприймаючи визначення конституційно-правового статусу прокуратури в розділі VIII (правосуддя) Основного Закону, звернемо увагу на необхідність дотримання законодавцем основних правил нормотворчої техніки, спрямованих на системне викладення змісту нормативно-правових актів, зокрема щодо недопущення суперечностей та уникнення невиправданого дублювання нормативних приписів (повторення окремих норм і їх сукупностей)².

Так, Законом України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» Основний Закон доповнено ст. 131⁻¹ в наступній редакції: «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»³. Водночас ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» дещо по-іншому врегульовує функціональну складову прокуратури. Так, на неї покладаються функції: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом та главою 12 розділу III Цивільного процесуального кодексу України; 3) нагляд за додержанням законів орга-

¹ Подкопаєв С. В. Правове регулювання організації і діяльності прокуратури України. *Форум права*. 2012. №4. С. 738. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2012_4_121.pdf

² Биля-Сабадаш І. О. Нормотворча техніка як інструмент забезпечення системності законодавства. *Форум права*. 2010. № 1. С. 25. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2010_1_6

³ Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#n2>

нами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

У цьому зв'язку, *по-перше*, навряд чи доцільно на конституційному рівні визначати види діяльності прокуратури (основні напрями, галузі, форми чи функції), які вже містяться в базовому Законі, адже має місце не лише їх дублювання, а й потенційні складнощі у майбутньому, зокрема, за потреби зміни функціонального змісту діяльності прокуратури у випадку зміни суспільних умов, оскільки змінити Конституцію складніше, ніж Закон. *По-друге*, вочевидь, потрібно було змінювати й редакцію ст. 2 Закону України «Про прокуратуру», чого зроблено не було. Більше того, зміни до п. 2 ч. 1 ст. 2 Закону та її доповнення у жовтні 2019 року положеннями щодо представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених не лише цим Законом, а й главою 12 розділу III Цивільного процесуального кодексу України¹, не враховували відповідного конституційного положення щодо представництва прокуратурою інтересів *лише держави* в суді; відповідних змін до Закону у цій частині також зроблено не було.

Вважаємо, що у процесі подальшого державотворення в Конституції України передусім має знайти своє відображення роль прокуратури в суспільстві та державі (можливо, через закріплення мети діяльності), основні засади (принципи) її організації та діяльності, зокрема, єдності, централізації (як варіант – ієрархічності, що свідчитиме про демократизацію внутрішньослужбових відносин та сприятиме забезпеченню незалежності прокурорів прокуратур нижчого рівня), професійної незалежності прокурорів (насамперед – від органів державної влади, місцевого самоврядування, громадсько-політичних організацій (рухів), засобів масової інформації).

Закон України «Про прокуратуру», прийнятий у 2014 році, займає основне місце в системі правової регламентації функціонування інсти-

¹ Див.: Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо конфіскації незаконних активів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і покарання за набуття таких активів: Закон України від 31 жовтня 2019 року № 263-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/263-20#n176>

туту прокуратури¹. Його прийняття, як ми вже звертали увагу, зумовлено наростанням «критичної маси» прогалин і невідповідностей – реальному стану правових відносин у державі, а також реформаційними тенденціями і процесами, як наслідок політичних зобов'язань перед наднаціональними (європейськими) структурами.

У пояснювальній записці до проекту цього Закону прямо вказувалося, що «подальше реформування прокуратури є важливим і з огляду на той факт, що це є зобов'язанням нашої держави перед європейськими інституціями», а в якості цілей та завдань зазначалося про його спрямування на вдосконалення законодавчих засад організації та діяльності прокуратури України з метою імплементації європейських стандартів, позбавлення прокуратури надмірних повноважень щодо здійснення нагляду за додержанням законів, запровадження положень, покликаних підвищити професійність прокурора та його незалежність, а також передбачити участь органів прокурорського самоврядування у вирішенні питань, пов'язаних із діяльністю прокуратури².

За п'ять років, що минули з часу його прийняття, до Закону (станом на кінець 2019 року) вже 20 разів вносилися відповідні зміни та доповнення. Особливе місце серед корегуючих законів займає Закон України від 19 вересня 2019 року № 113-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» (далі – Закон № 113-IX), відповідно до якого у ч. 2 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» передбачено норму щодо обов'язковості виконання рішень координаційних нарад у сфері протидії злочинності всіма зазначеними в ньому правоохоронними органами, чим фактично повернуто той обсяг прокурорської компетенції у цій сфері, що була передбачена попереднім Законом 1991 року. Крім того, призупинено діяльність Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, а також повноваження Ради прокурорів України в частині надання рекомендацій для призначення на адміністративні посади, тимчасово змінено механізм кадрового забезпечення прокуратури

¹ Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>

² Пояснювальна записка до проекту Закону про прокуратуру від 31 жовтня 2013 року. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=48935&pf35401=281529>

тощо¹. Тому впевнено говорити про те, що Закон України «Про прокуратуру» (2014 року) витримав випробування часом ми не можемо.

У цілому слід визнати, що політична доцільність та необхідність швидкого прийняття рішень призводять до того, що розробники, законодавець не враховують у законопроектній роботі ані багаторічні законодавчі традиції, ані положення національної доктрини. У якості прикладу можна навести п. 1 розділу XIII (перехідні положення) Закону України «Про прокуратуру», відповідно до якого прокуратура виконує функцію *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 *виключно у формі представництва* інтересів громадянина або держави в суді.

Хоча таке законодавче формулювання і дає змогу М. Стефанчук говорити про законодавче закріплення «позасудових» форм реалізації функції представництва інтересів громадянина або держави в суді,² все ж вважаємо такий підхід помилковим, фактично правотворчим курйозом, адже йдеться про зовсім різні традиційні види діяльності прокуратури (або різні напрями, галузі, форми чи функції). У цьому випадку понятійні підміни нічого не породжують, окрім термінологічної плутанини.

Погоджуємося з Ф. М. Кобзаревим, що багато дослідників наукових проблем, пов'язаних з діяльністю прокуратури, як і з діяльністю інших органів публічної влади, до останнього часу в своїх теоретичних розробках слідують в основному за законодавцем та іншими суб'єктами правотворчості, не вживають особливих зусиль щодо його випередження відповідно до об'єктивних соціальних, економічних та інших потреб. Тобто, часто предметом дискусій і розробок стають положення, закріплені в уже прийнятих нормативних правових актах³. У цьому

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури: Закон України від 19 вересня 2019 року № 113-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-20#n161>

² Стефанчук М. Проблеми застосування нового законодавства щодо представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2014. № 5. С. 20.

³ Кобзарев Ф. М. Об основных понятийных и содержательных аспектах прокурорской науки. *Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации*. 2018. № 1. С. 24.

сенсі саме вітчизняна теорія прокурорської діяльності мала запропонувати конкретні шляхи нормативного відображення фактичної зміни соціально-правових умов у суспільстві й державі та, відповідно, сприяти виробленню оптимальної правової регламентації діяльності прокуратури поза кримінальною сферою при здійсненні представництва.

У свою чергу, законодавець мав виважено підходити до нормопроекування, враховуючи як сталі доктринально-теоретичні положення та вітчизняні законодавчі традиції, які «вросли» у свідомість багатьох поколінь правознавців, так і правила формальної логіки та здоровий глузд. По суті, як зазначає В. А. Трофименко, доктрина відіграє роль теоретичного фундаменту законодавчо-вольової діяльності країни, надаючи законодавцю термінологічний апарат¹.

Прокурорський нагляд та представництво прокурором інтересів у суді мають зовсім різну сутність і правову природу. Прокурорський нагляд (прокурорське спостереження, виявлення та реагування на порушення закону) – це самостійний вид державної діяльності,² специфіка якого полягає в перевірці додержання вимог закону та здійснення заходів щодо усунення виявлених порушень за допомогою виключно прокурорських засобів³. Сутність всякого нагляду, писав свого часу В. М. Савицький, яскраво проявляється у його функціональній орієнтованості на забезпечення законів, у запобіганні їх порушень. Вона полягає в спостереженні за тим, щоб відповідні органи і особи точно дотримувалися встановленого законом порядку відправлення покладених на них обов'язків і щоб у випадку порушення такого порядку були прийняті заходи до відновлення законності, а також притягнення винних до відповідальності⁴. Натомість представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді розглядається в контексті судової діяльності прокуратури⁵.

¹ Трофименко В. А. Правова доктрина як основа формування правової системи України. *Вісник Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого*. 2009. №2. С. 87 (Серія «Філософія, філософія права, політологія, соціологія»).

² Михайленко О. Р. Прокуратура України : підручник. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ: Юрінком Інтер, 2011. С. 125.

³ Курочка М. Й., Каркач П. М. Прокурорський нагляд в Україні: підручник. Луганськ.: РВВ ЛАВС, 2004. С. 6.

⁴ Савицький В. М. Очерк теории прокурорского надзора. Москва: Наука, 1975. С. 27.

⁵ Руденко Н. В. Основы теории представительства прокуратурой интересов государства в арбитражном суде: монография. Алчевск: ДГМИ, Изд.-полиграф. центр «Ладо», 1999. С. 406; Організація та діяльність органів прокуратури України: навч. посіб. / за ред. П. М. Каркача. Харків: Право, 2019. С. 392–396.

При цьому наявність закріплених у ч. 4 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» положень, які передбачають встановлення наявності підстав для представництва інтересів, а відтак право прокурора щодо витребування копій документів і матеріалів та отримання від посадових та службових осіб усних чи письмових пояснень, не свідчать про будь-яку наглядову діяльність прокуратури.

Структурно Закон України «Про прокуратуру» 2014 року викладений більш логічно порівняно з попереднім Законом 1991 року, розділ III якого передбачав повноваження прокурорів і мав назву «Прокурорський нагляд». І це при тому, що глава 3 цього розділу «Підтримання державного обвинувачення та представництво інтересів громадянина або держави в суді» була присвячена діяльності прокурора саме в суді. На сьогодні розділ IV Закону 2014 року має назву «Повноваження прокурора з виконання покладених на нього функцій», що загалом відповідає його змістовному наповненню.

У цілому аналіз Закону України «Про прокуратуру» 2014 року свідчить про зміну концепції прокурорської діяльності, адже змінилася її мета; прокуратура вже втратила наглядові повноваження поза кримінальною сферою; змін набула представницька компетенція прокуратури, зокрема, наявність підстав для представництва має бути обґрунтована прокурором у суді у порядку, передбаченому ч. 4 ст. 23 Закону. При цьому саме суд підтверджує наявність підстав для представництва. Крім того, традиційний для прокуратури напрям її діяльності – нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, змінами до Конституції України (у 2016 році) набув тимчасового характеру (до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій)¹.

По-іншому викладено мету діяльності прокуратури. Відповідно до ст. 1 Закону прокуратура функціонує з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Раніше, Законом 1991 року, діяльність органів прокуратури спрямовувалася на утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку, а захист прав

¹ Див.: п. п. а), п.16 розділу I Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» № 1401-VIII від 2 червня 2016 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#n2>

і свобод людини та громадянина, суспільних і державних інтересів мала своїм завданням (ст. 4 Закону). На сьогодні завдання прокуратури Законом України «Про прокуратуру» взагалі не визначені.

Так само вже по-іншому викладено основні вихідні положення, що традиційно розглядаються як принципи. У Законі 1991 року цьому була присвячена ст. 6 (Принципи організації і діяльності прокуратури). На сьогодні вони знайшли відображення у ст. 3 (Засади діяльності прокуратури).

У розділі II Закону України «Про прокуратуру» відображено організаційні основи системи прокуратури, зокрема, ч. 1 ст. 7 передбачено, що систему прокуратури становлять: Офіс Генерального прокурора; обласні прокуратури; окружні прокуратури; а також Спеціалізована антикорупційна прокуратура (далі – САП). При цьому Закон лише вказану прокуратуру виокремлює як спеціалізовану.

САП утворюється в Офісі Генерального прокурора на правах самостійного структурного підрозділу (ч. 5 ст. 8 Закону). До «...загальної структури Спеціалізованої антикорупційної прокуратури входять центральний апарат і територіальні філії, які розташовуються в тих самих містах, в яких розташовані територіальні управління Національного антикорупційного бюро України» (ч. 4 ст. 8¹).

Водночас у ч. 2 ст. 7 даного Закону зазначено, що у разі потреби рішенням Генерального прокурора можуть утворюватися спеціалізовані прокуратури на правах: структурного підрозділу Офісу Генерального прокурора, обласних прокуратур, підрозділу обласної прокуратури, окружних прокуратур, підрозділу окружної прокуратури. При цьому визначення їх переліку, здійснення реорганізації чи ліквідації, визначення статусу, компетенції, структури і штатного розпису так само належить до компетенції Генерального прокурора.

Крім утворення спеціалізованих прокуратур у системі прокуратури може запроваджуватися і спеціалізація прокурорів (ч. 6 ст. 7 Закону).

Прокуратура України відповідно до ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» становить «єдину систему», єдність якої, як це передбачено ч. 5 ст. 7 Закону, 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 відповідних міжнародних документах, зокрема в Рекомендації R (2000) 19 КМ РЄ, організаційним аспектам функціонування прокурорських систем приділяється небагато уваги. Про бажану організаційну модель в національних системах, а тим більше про спеціалізовані прокуратури не йдеться. Однак звертається увага на спеціалізацію самих прокурорів як пріоритетний напрям для підвищення ефективності діяльності «...і з погляду організації прокуратур, і з погляду підготовки та кар'єри прокурорів...» (п. 8); ієрархічну структуру організації діяльності прокурорів (п. 36 а).

Щодо зарубіжного досвіду, то спеціалізовані прокуратури є не лише в країнах – колишніх республіках СРСР, а й у країнах – членах Європейського Союзу. Так, в Австрії існує Центральна прокуратура з розслідування економічних злочинів та корупції; у Великій Британії як окремий орган виділяється Служба з питань боротьби з фінансовими махінаціями в особливо великих розмірах (перебуває під керівництвом Генерального Атторнея); в Іспанії – спеціальні прокуратури у справах боротьби з наркотиками та у боротьбі з корупцією й організованою злочинністю; в Словаччині функціонує спеціалізована прокуратура щодо боротьби з корупцією, яку очолює заступник Генерального прокурора; в Польщі існує Інститут національної пам'яті – Комісія по розслідуванню злочинів проти польського народу. У Болгарії, Данії, Люксембурзі, Румунії існують військові прокуратури, а у Франції – спеціальний прокурор у військових справах*.

Венеціанська комісія в своїх висновках на підготовлені проекти Закону України «Про прокуратуру» схвально ставиться до спрощення системи, яке «...має на меті позбавити прокурорську систему цілої структури військової прокуратури і, можливо, реорганізувати окремі структури, які займаються питаннями транспорту, навколишнього середовища тощо. Ускладнена система, успадкована від пострадянської системи ... була предметом критики з боку Європейського Союзу» (п. 27 висновку № 667/2012)¹.

* Довідка за результатами вивчення проведеного Головним управлінням міжнародно-правового співробітництва Генеральної прокуратури України (червень 2014 року).

¹ Висновок № 667/2012 щодо проекту Закону України «Про прокуратуру», схвалений Венеціанською комісією на її 92-ому пленарному засіданні 12–13 жовтня 2012 року. URL: http://www.pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/_pdf

За відсутності єдиного стандарту до питань функціонування спеціалізованих прокуратур необхідно підходити тим більше виважено. Чи всі вони мають бути ліквідовані, чи лише ті, робота яких є недостатньо результативною чи ефективною та фактично дублює роботу територіальних?

У цьому сенсі досить показовим прикладом поспішного прийняття рішень є ситуація з органами військової прокуратури. І ще ще добре, що вони в контексті загальної реформи органів прокуратури були не ліквідовані, а реорганізовані в прокуратури з нагляду за додержанням законів у воєнній сфері. При цьому у висновках та рекомендаціях міжнародних експертів, зокрема Венеціанської комісії, щодо законопроектів про прокуратуру, як ми вже зазначали, акцентується увага на необхідності спрощення системи органів прокуратури та ліквідації структури військових прокуратур (п. 21 Висновку № 539 /2009, п. 27 Висновку № 667/2012)¹. У результаті проведеної реорганізації, серед іншого, працівники даних прокуратур були позбавлені статусу військовослужбовців.

Прокуратури з нагляду за додержанням законів у воєнній сфері проіснували в системі два роки. Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо утворення військових прокуратур» від 14 серпня 2014 року військові прокуратури були поновлені в системі². До уваги було взято наявні виклики й загрози, що постали перед державою, та досвід інших країн (тобто, можна припустити, що законодавець виходив із національного інтересу)³. Водночас на підставі змін, внесених у 2019 році Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури», Закон України «Про прокуратуру» знову вже не передбачає їх у системі прокуратури⁴.

¹ Висновок № 539/2009 щодо проекту Закону України «Про прокуратуру», схвалений Венеціанською Комісією на її 79-ому пленарному засіданні 12–13 червня 2009 року. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDLAD\(2009\)048-ukr](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDLAD(2009)048-ukr)

² Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо утворення військових прокуратур: Закон України від 14 серпня 2014 року № 1642-VII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1642-18>

³ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо утворення військових прокуратур» від 8 серпня 2014 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51912

⁴ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури: Закон України від 19 вересня 2019 року № 113-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-20>

Недовго проіснували в системі й екологічні прокуратури. Вони були створені відповідно до наказу Генерального прокурора України від 4 жовтня 2011 року № 173 ш для здійснення правозахисної, представницької діяльності, протидії корупції та злочинності у сфері охорони та збереження водних ресурсів річки Дніпро, її водосховищ і водоохоронних зон та підтримання державного обвинувачення з даних питань (п. п. 2–6 цього наказу). І це при наявності на той час у системі природоохоронних прокуратур. Наказом Генерального прокурора України від 18 серпня 2014 року № 72 ш екологічні прокуратури ліквідовані. Цим же наказом було збільшено штат відповідних підрозділів обласних та природоохоронних прокуратур.

У цілому ідея створення вказаних прокуратур була слушною. Це – незадовільний стан використання водних ресурсів річки Дніпро та необхідність комплексного підходу до організації прокурорської діяльності на даному напрямі. Певну роль відігравав також і позитивний досвід багаторічного функціонування Волзької міжрегіональної природоохоронної прокуратури в Російській Федерації. Проте компетенція екологічних прокуратур була нечітко визначена, що на практиці призводило до певних складнощів у її розмежуванні з компетенцією інших спеціалізованих та територіальних прокуратур¹.

Таким чином, як поновлення в системі органів прокуратури України військових прокуратур, так і ліквідацію екологічних можна було вважати цілком логічними кроками в умовах конкретних обставин.

Водночас важко погодитися із пропозицією щодо запропонованих проектом Закону № 3541 та реалізованих згодом у Законі України «Про прокуратуру» меж територіальної юрисдикції місцевих прокуратур – декілька районів². Це лише ускладнило роботу прокурорів, які за такого підходу дещо дистанціюються від об'єктів нагляду та місцевих судів. Повторимося, межі територіальної юрисдикції місцевих прокуратур мають чітко відповідати адміністративно-територіальній одиниці – району (місту). На підставі положень ч. 1 ст. 12 Закону

¹ *Задоренко І., Подкопаєв С.* Проблеми розмежування компетенції між екологічними, транспортними та територіальними прокуратурами. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2012. № 1. С. 13–16.

² *Подкопаєв С. В.* Організаційна структура системи органів прокуратури України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 4. С. 72–73.

у Генерального прокурора наявною є можливість щодо належного упорядкування окружних (на сьогодні – місцевих) прокуратур.

Далі. Значний обсяг нормативного матеріалу, викладеного у Законі України «Про прокуратуру» (6 із 13 розділів), прямо чи опосередковано присвячений питанням, пов'язаним із статусом прокурорів (його організаційною складовою), зокрема, йдеться про: порядок добору кандидатів на посаду прокурора, переведення прокурорів на посаду до іншого органу прокуратури, притягнення їх до дисциплінарної відповідальності та звільнення з посад поза межами дисциплінарного провадження, прокурорське самоврядування тощо. Створюється враження що Закон скоріше регламентує статус прокурорів, аніж організацію та основні аспекти діяльності прокуратури. Аналіз його норм давав дослідникам обґрунтовані підстави стверджувати про значну вірогідність проблем, які можуть виникати у перспективі, при практичному застосуванні його положень¹.

Іншою важливою складовою правої основи функціонування прокуратури є процесуальне законодавство. Не вдаючись до аналізу питань кореляції положень базового Закону і процесуального законодавства, зазначимо, що останнє нині потребує вдосконалення. Для прикладу, досі невирішеним залишається питання приведення КПК України у відповідність до положень ст. 131¹ Конституції України. І хоча саме формулювання п. 2 вказаної статті Основного Закону піддається обґрунтованій критиці та дійсно потребує реального доопрацювання,² водночас враховуючи те, що ч. 3 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» встановлює, що на прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України, необхідність якнайшвидшого перегляду положень КПК України, Закону України «Про прокуратуру» та ін. є очевидною. Хоча оптимально, на наш погляд, переглянути саме редакцію п. 2 ст. 131¹ Конституції України, виклавши її чіткіше та

¹ Стефанчук Р., Стефанчук М. Проблеми юридичної методології та законодавчої техніки у новому Законі України «Про прокуратуру». *Вісник прокуратури*. 2014. № 11. С. 21; Подкопаєв С. Проблеми законодавчої регламентації організації та діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2014. № 4. С. 146. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/4-2015/podkopaev.pdf>

² Лапкін А. В. Проблеми формулювання функції прокуратури, визначеної пунктом 2 статті 131-1 Конституції України. *Форум права*. 2017. № 5. С. 213–218. URL: <http://www.forumprava.pp.ua/files/213-218-2017-5-----33-.pdf>

зрозуміліше. Якщо її сприймати як доконаний факт, то, щонайменше, необхідно знайти відповідь на питання про розмежування компетенції з *організації* досудового розслідування між прокурором і керівником органу досудового розслідування та у ст. 36 КПК України зазначити відповідні повноваження прокурора, переглянувши також і зміст ст. 39 КПК України. Крім того, існує потреба і в конкретизації конституційного положення «вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження», враховуючи, що вони не охоплюються діяльністю прокурора з організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням та наглядом за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку.

Прокурор, здійснюючи свої повноваження з процесуального керівництва досудовим розслідуванням, зобов'язаний вживати всіх необхідних заходів для його ефективного та своєчасного проведення. Проте на практиці нерідко виникають випадки свідомого ігнорування слідчим законних вимог прокурора. Такі ситуації є можливими, у тому числі, і через відсутність належних механізмів ініціювання прокурором питання про притягнення слідчого до дисциплінарної відповідальності. Відповідно, ч. 2 ст. 36 КПК України повинна бути доповнена нормами, які б передбачали право прокурора, при здійсненні нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, своєю вмотивованою постановою відстороняти слідчого від здійснення досудового розслідування кримінального провадження за наявності підстав, передбачених КПК України, для його відводу, або у випадку неефективного досудового розслідування, або за умови допущення ним порушень закону при здійсненні розслідування, та ініціювати питання притягнення слідчого до дисциплінарної відповідальності. Зазначене зумовлює доповнення необхідними положеннями і ч. 2 ст. 39 КПК України (керівник органу досудового розслідування).

Крім того, виходячи зі змісту ч. 3 ст. 110 КПК України, відповідно до якої рішення прокурора приймається у формі постанови, для узгодження між собою окремих норм КПК України, до ч. 3 ст. 39 КПК України слід внести зміни та передбачити обов'язок керівника органу досудового розслідування виконувати не лише доручення та вказівки, а й постанови прокурора.

Останнім часом набули поширення факти зловживання учасниками процесу правом на відвід з метою затягування розгляду клопотань органів слідства про застосування заходів забезпечення кримінального провадження. Підґрунтям слугує відсутність належного правового регламентування інституту відводу, передусім слідчого судді. На сьогодні відповідно до ч. 4 ст. 81 КПК України суддя має право залишити заяву про відвід без розгляду лише за умов, якщо така заява має ознаки зловживання правом на відвід і подана повторно.

Водночас наявні у КПК України підстави для відводу слідчого судді, зокрема за наявності «інших обставин, які викликають сумнів у його неупередженості» (п. 4 ч. 1 ст. 75), дозволяють недобросовісним учасникам провадження умисно заявляти численні відводи з надуманих підстав, наперед знаючи про їх залишення без розгляду, які суд має розглянути та прийняти процесуальне рішення. Це змушує слідчого суддю розглядати питання про обрання запобіжного заходу в неробочий час, у тому числі вночі або взагалі цілодобово, що призводить до підвищених навантажень і негативно впливає на фізичний та моральний стан учасників провадження. Такі дії сторони захисту призводять до неможливості прийняття процесуального рішення у встановлений законодавством строк, що є цілком неприйнятним при розгляді, зокрема клопотання про застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою стосовно особи, яка затримана без ухвали слідчого судді. Відповідно до ст. 211 КПК України строк затримання особи без ухвали слідчого судді не може перевищувати 72 годин з моменту затримання. У межах цього строку суд має вирішити і питання про застосування запобіжного заходу щодо такої особи.

Нерідко слідчий суддя з незалежних від нього причин не в змозі прийняти рішення про застосування запобіжного заходу щодо підозрюваного у визначений строк, адже його дотримання залежить насамперед від добросовісних дій сторони захисту. Таким чином, створюються умови для ухилення підозрюваних від слідства та уникнення ними кримінальної відповідальності.

Виходом із такої ситуації може стати доповнення КПК України, наприклад, ст. 80¹ (Особливості відводу слідчого судді) в якій, серед іншого, передбачити, що: «Під час розгляду питання про обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою щодо особи, яка затримана у порядку, визначеному статтями 207, 208 цього Кодексу, або

на підставі ухвали про дозвіл на затримання з метою приводу, відвід слідчому судді може бути заявлений виключно з підстав, передбачених пунктами 1–2 частини першої статті 75 цього Кодексу».

Інше питання, яке потребує додаткової нормативної регламентації – збирання доказів. На сьогодні ч. 2 ст. 93 КПК України передбачено можливість збирання стороною обвинувачення доказів шляхом витребування та отримання від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, службових і фізичних осіб речей, документів, відомостей, висновків експертів, висновків ревізій та актів перевірок. Однак законодавцем не визначено, що є підставою для надання відповідних речей чи документів. Це запит, вимога, вказівка, доручення прокурора чи щось інше? До того ж на практиці прокурори для отримання доказів фактично змушені звертатися із клопотанням до слідчого судді та отримувати тимчасовий доступ до речей і документів, рішення про що суддею може прийматися упродовж тривалого часу, адже строк КПК України у даному випадку не встановлено. Отже, існує реальна потреба у внесенні змін, якими слід врегулювати питання щодо витребування речей, документів тощо на підставі *письмового запиту* сторони обвинувачення та визначити при цьому обов'язкові складові такого запиту, порядок та *строки його розгляду* відповідними органами.

Правова регламентація прокурорської діяльності відбувається і на рівні підзаконних правових актів, особливо відомчих, які справляють вагомий вплив на її ефективність та результативність. Відтак, окремого дослідження потребують питання відомчої нормотворчості.

Підсумовуючи, зазначимо, що у Законі України «Про прокуратуру» мають знайти чітке відображення: мета та завдання прокуратури; її системна структура; засади (принципи) організації і діяльності прокуратури; загальні повноваження прокурорів; механізм оцінювання їх діяльності; гарантії статусу прокурора; засоби забезпечення прокурорської діяльності (зокрема соціальне, матеріально-технічне, методичне забезпечення тощо).

Крім того, необхідно чітко усвідомити той факт, що перманентні та безсистемні зміни до законодавства знижують результативність та ефективність діяльності прокуратури, суттєво впливають на якість повсякденної роботи прокурорів. У контексті зазначеного звернемо

увагу на п. 11 висновку № 11 (2008) Консультативної ради європейських суддів (далі – КРЄС) «Про якість судових рішень», у якому прямо зазначено, що «якість судових рішень може залежати від занадто частих змін законодавства, від недосконалого або нечіткого формулювання положень законів, а також від дефектів процесуального законодавства»¹. Відтак, нормативно-правовій основі функціонування інституту прокуратури в країні, доцільності (обґрунтованості) та послідовності змін до неї, її стабільності, має бути приділено найбільш пильну увагу.

Отже, зовнішня організація ефективної прокуратури залежить від низки чинників: *по-перше*, від умов, у яких вона (організація) здійснюється та принципів, на яких базується; *по-друге*, від змісту та узгодженості роботи суб'єктів організації; *по-третє*, від правильної побудови структури Закону України «Про прокуратуру» та дотримання правил законодавчої техніки при викладенні норм, їх чіткості та ясності; зрозумілості змісту правових понять і категорій; розмежування компетенції прокуратури з компетенцією інших правоохоронних, контролюючих органів і правозахисних суб'єктів, а також від правильно визначеної організаційної структури системи прокуратури та апаратів прокуратур.

Очевидно, що наведеним «організація прокуратури» не обмежується, адже вона залежить і від рівня фінансування. Крім того, враховуючи, що компетенцію органу реалізують конкретні працівники (прокурори) – від їх чисельності та рівня професіоналізму.

2.2.2. Кадрова політика щодо прокуратури

Кадрова політика щодо прокуратури формується та реалізовується з урахуванням основних засад та положень державної кадрової політики в цілому.

Основним документом, який донедавна визначав мету, цілі та першочергові завдання, на реалізацію яких мала бути спрямована державна кадрова політика, була «Стратегія державної кадрової політики на 2012–2020 роки», схвалена ще Указом Президента України від 1 лю-

¹ Про якість судових рішень: висновок Консультативної ради європейських суддів № 11 (2008). URL: <https://rm.coe.int/opinion-n-11-2008-on-the-quality-of-judicial-decisions-/16806a1fbc>

того 2012 року №45/2012¹. Положення цієї Стратегії стосувалися і прокуратури, водночас наявні особливості знаходять своє відображення безпосередньо в Законі України «Про прокуратуру».

В літературі державна кадрова політика розглядається як цілеспрямована стратегічна діяльність держави, що пов'язана з плануванням та прогнозуванням формування, професійного розвитку та раціонального використання кадрів, усіх трудових ресурсів України, визначенням цілей і пріоритетів кадрової діяльності².

О. М. Бандурка та Н. П. Матюхіна визначають її як генеральний напрям кадрової роботи, сукупність принципів, методів, форм, організаційного механізму щодо вироблення цілей та завдань, спрямованих на збереження, зміцнення та розвиток кадрового потенціалу. При цьому метою такої політики називають забезпечення всіх ділянок діяльності відповідними за професією та кваліфікацією працівниками і створення у них мотивації до ефективної роботи³.

У свою чергу, під кадровою політикою в органах прокуратури розуміється система поглядів, принципів, форм та методів, що визначають основні напрями роботи з кадрами. У сукупності ці напрями становлять організаційний механізм з формування, відтворення, розвитку, використання кадрів, створення оптимальних умов праці, їх мотивації і стимулювання. Кадрова політика є доволі широким поняттям, а її реалізація в органах прокуратури передбачає різні напрями діяльності, що зумовлює достатньо розширений перелік суб'єктів, які тією чи іншою мірою мають відношення до її формування та реалізації⁴.

До зовнішніх суб'єктів кадрової політики, як і у випадку з формуванням нормативно-правової основи функціонування прокуратури, відносять ті з них, які не входять до системи та структури прокуратури і впливають ззовні, за допомогою свого особливого правового статусу

¹ Стратегія державної кадрової політики на 2012–2020 роки: схвалена Указом Президента України від 1 лютого 2012 року №45/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>

² Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку: наук. доп. / авт. кол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. Київ: НАДУ, 2012. С. 3.

³ Термінологічний словник з управління персоналом органів внутрішніх справ України / уклад. Н. П. Матюхіна; за заг.ред. проф. О. М. Бандурки. Харків: Ун-т внутр. справ, 2000. С. 32.

⁴ *Пионка А. В.* Система суб'єктів, що здійснюють формування та реалізацію кадрової політики в органах прокуратури. *Європейські перспективи*. 2013. №3. С. 41.

та наданих Конституцією України повноважень. Передусім, це: Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України. Держава, в особі цих суб'єктів визначає основні пріоритетні напрямки, засади державної кадрової політики, встановлює основні вимоги, яким повинні відповідати кадрові процедури у прокуратурі тощо.

Так, *Верховною Радою України* 14 жовтня 2014 року було прийнято Закон України «Про прокуратуру» № 1697-VII, який містить низку принципово нових положень пов'язаних із формуванням кадрового складу та проходженням прокурорами служби в органах прокуратури¹.

По-перше, встановлено вимоги до професійного рівня кандидатів на посади прокурора: прокурором місцевої прокуратури може бути призначений громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше двох років (після здобуття вищої юридичної освіти), володіє державною мовою (ч. 1 ст. 27), прокурором регіональної прокуратури може бути громадянин України, який має стаж роботи в галузі права не менше трьох років (ч. 2 ст. 27), прокурором Генеральної прокуратури України – громадянин України, який має стаж роботи в галузі права не менше п'яти років (ч. 3 ст. 27). Водночас, і на це слід звернути увагу, у початковій редакції Закону замість стажу роботи в галузі права передбачався стаж роботи на посаді прокурора.

По-друге, добір кандидатів на посади прокурорів і переведення прокурорів на посади до інших органів прокуратури має здійснюватися на конкурсних засадах, за відповідною процедурою (ст. ст. 28, 29, 38).

По-третьє, кандидати на посаду прокурора протягом одного року мають проходити обов'язкову спеціальну підготовку в Тренінговому центрі прокурорів України (Національній академії прокуратури України) (ст. 33).

По-четверте, для проведення добору кандидатів на посади прокурорів, переведення прокурорів на посаду до іншого органу прокуратури, вирішення питання про їх дисциплінарну відповідальність та звільнення з посади передбачено (у початковій редакції Закону) колегіальний орган – Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів

¹ Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>

(ст. 73, ч. 1 ст. 77 Закону), а після внесення змін Законом № 113-IX – відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження¹.

Крім того, Законом України «Про прокуратуру» визначаються порядок призначення і звільнення прокурора з адміністративної посади, включаючи посаду Генерального прокурора (розділ V); звільнення прокурора з посади поза дисциплінарною процедурою, припинення та зупинення його повноважень на посаді (розділ VII); функціонування органів прокурорського самоврядування (розділ VIII); положення соціального, матеріально-побутового, пенсійного забезпечення тощо. Водночас динаміка і зміст змін до Закону свідчать про непослідовність законодавця у цій сфері, на що ми звернемо увагу далі.

Окрім функції формування кадрової політики щодо прокуратури *Верховна Рада України* також бере участь і у її частковій реалізації, адже відповідно до ст. 131¹ Конституції України, ч. 1 ст. 40, ч. 1 ст. 42 Закону України «Про прокуратуру» Генеральний прокурор призначається на посаду та звільняється з неї за згодою Верховної Ради України. Крім того, Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади.

Президент України, окрім визначення відповідним Указом стратегічних напрямів та основних засад державної кадрової політики, а також стратегії реформування прокуратури, у тому числі у кадровій сфері,² відповідно до п. 11 ст. 106 Конституції України, ч. 1 ст. 40, ч. 1 ст. 42 Закону України «Про прокуратуру» призначає за згодою Верховної Ради України та звільняє з посади Генерального прокурора.

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури: Закон України від 19 вересня 2019 року № 113-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/113-IX>

² Стратегія реформування судустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки: схвалено Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276/2015>; Про затвердження Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО на 2017 рік: Указ Президента України від 8 квітня 2017 року № 103/2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/103/2017>; Про затвердження Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО на 2018 рік: Указ Президента України від 28 березня 2018 року № 89/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/89/2018>; Про затвердження Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО на 2019 рік: Указ Президента України від 10 квітня 2019 року № 117/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117/2019>

Певна роль у формуванні та реалізації кадрової політики щодо прокуратури належить і *Кабінету Міністрів України* (далі – КМУ). Так, відповідно до п. п. 8 п. 3 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» КМУ має повноваження щодо організації фінансового і матеріально-технічного забезпечення діяльності правоохоронних органів, соціального захисту працівників зазначених органів та членів їхніх сімей¹. При цьому, хоча, наприклад, питання заробітної плати, у тому числі встановлення посадових окладів, визначаються ст. 81 Закону України «Про прокуратуру», якою також встановлено, що заробітна плата прокурора регулюється цим Законом та не може визначатися іншими нормативно-правовими актами, однак вони фактично врегульовуються постановою КМУ від 11 грудня 2019 року № 1155 «Про умови оплати праці прокурорів»².

Вказаною постановою КМУ затвердив схеми посадових окладів прокурорів Офісу Генерального прокурора, обласних, окружних прокуратур та прирівняних до них прокуратур; керівникам органів прокуратури надав право (у межах фонду оплати праці) установлювати: надбавку за інтенсивність праці або за виконання особливо важливої роботи; щомісячну надбавку за вислугу років; здійснювати преміювання прокурорів та інше.

Така ситуація зумовлена п. 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України, який встановлює, що норми і положення ст. 81, ч. ч. 16, 17, 18 ст. 86, п. п. 13, 14 розділу XIII «Перехідні положення» Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про прокуратуру» застосовуються у порядку та розмірах, встановлених КМУ, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов’язкового державного соціального страхування³.

У цілому державна кадрова політика стосовно прокуратури останнім часом видається нам непослідовною.

Однією із головних цілей прийняття Закону України «Про прокуратуру», як про це вказано у пояснювальній записці до його проекту,

¹ Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>

² Про умови оплати праці прокурорів: постанова Кабінету Міністрів України від 11 грудня 2019 року № 1155. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-umovi-oplati-praci-prokuroriv-1155-111219>

³ Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

було «...запровадження положень, покликаних підвищити професійність прокурора та його незалежність, а також передбачити участь органів прокурорського самоврядування у вирішенні питань, пов'язаних із діяльністю прокуратури»¹. Тобто, його основні положення стосуються саме посилення гарантій незалежності прокурорів та ролі органів прокурорського самоврядування у вирішенні питань, пов'язаних із внутрішньою діяльністю прокуратури, у тому числі кадрового спрямування.

Протягом тривалого часу на рівні концепцій зверталася увага на такі гарантії забезпечення статусу прокурора, як визначення виключного переліку «підстав для дострокового припинення повноважень та спеціальної процедури прийняття такого рішення», законодавчого встановлення процедури «добору на посаду прокурора на конкурсних засадах... притягнення до відповідальності та гарантії від незаконного звільнення» (п. 4. Концепції 2008 року)². Крім того, як недоліки визнавалася *недостатня структурна незалежність прокуратури* та функціональна незалежність і добросесність прокурорів, а у якості напрямку реформування для приведення повноважень та діяльності органів прокуратури до європейських стандартів вказувалося на: *забезпечення більшої інституційної незалежності прокуратури та гарантій захисту від політичного впливу*; встановлення рівноваги між незалежністю, професійністю, відповідальністю та ефективністю прокуратури через зміни в системі управління прокуратурою, управління ефективністю, зміни в системі професійної підготовки та підвищення кваліфікації прокурорів; через створення та ефективне *функціонування органів прокурорського самоврядування як додаткової гарантії незалежності прокуратури*; забезпечення більшої функціональної незалежності прокурорів від неналежного внутрішнього впливу (п. 5.8. Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки)³.

¹ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про прокуратуру» від 31 жовтня 2013 року. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=48935&pf35401=281529>

² Концепція реформування кримінальної юстиції України: затверджена Указом Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/311/2008>

³ Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки: схвалено Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276/2015>

Так само в річних національних програмах під егідою Комісії Україна – НАТО на 2017, 2018, 2019 роки, затверджених відповідними Указами Президента України, головною метою реформи прокуратури названо необхідність удосконалення її організації та діяльності з метою імплементації європейських стандартів, а саме: запровадження положень, покликаних підвищити професійність прокурора і його незалежність, а також передбачити *участь органів прокурорського самоврядування у вирішенні питань, пов'язаних із діяльністю прокуратури*. При цьому удосконалення кадрової політики та системи підготовки кваліфікованих фахівців; *запобігання виникненню передумов для втручання політичних сил у діяльність органів прокуратури* визначено в якості основних напрямів реформування (п. 1.1.1.5.1. Розділу I. річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО на 2017 рік). Річна національна програма на 2018 рік, як середньострокову ціль, визначає удосконалення кадрової політики, системи підготовки кваліфікованих фахівців; *запобігання зовнішньому втручання у діяльність органів прокуратури* (п.1.1.1.5.1.). У свою чергу, ціллю 1.3.2. (Ефективна прокуратура) програми на 2019 рік до кінця 2020 року названо «удосконалення кадрової політики, системи підготовки кваліфікованих фахівців... запобігання зовнішньому втручання у діяльність органів прокуратури»¹.

Як бачимо, у відповідних концепціях та національних програмах ключовим питанням є запобігання зовнішньому політичному втручання, посиленню інституційної незалежності прокуратури та забезпечення більшої незалежності прокурорів від неналежного внутрішнього впливу, а також участь органів прокурорського самоврядування у вирішенні питань, пов'язаних із діяльністю прокуратури.

Закон України «Про прокуратуру» (2014 року) передбачив достатньо прогресивних новацій, порівняно з попереднім Законом 1991 року, та додаткових гарантій для діяльності прокурорів, у тому числі щодо забезпечення їх незалежності. Проект цього Закону (реєстр. № 3541),

¹ Про затвердження Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО на 2017 рік: Указ Президента України від 8 квітня 2017 року № 103/2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/103/2017>; Про затвердження Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО на 2018 рік: Указ Президента України від 28 березня 2018 року № 89/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/89/2018>; Про затвердження Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО на 2019 рік: Указ Президента України від 10 квітня 2019 року № 117/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117/2019>

як ми вже зазначали, розроблявся з урахуванням положень міжнародних документів у сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів, отримав схвальні відгуки Венеціанської комісії (висновок від 14 жовтня 2013 року), яка зазначила, що його положення закладають міцну основу для функціонування органів прокуратури відповідно до європейських стандартів та є хорошою базою для завершення реформи прокуратури в нашій державі (п. п. 193, 196 Висновку)¹.

У контексті питання, що розглядається, ключовим моментом є закріплення на рівні Закону (ст. 27) підвищених вимог для зайняття посади прокурора вперше, а саме необхідність наявності стажу роботи в галузі права не менше двох років. Проте відсутність при цьому вимог до моральних якостей кандидатів на посаду прокурора, як свідчить практика роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, унеможливило їх подальше вивчення та, відповідно, юридично не обмежувало доступу до професії прокурора особам, які з огляду на особисті риси не зможуть належним чином виконувати професійні обов'язки.

Також важливим вбачається закріплення в ч. 3 ст. 40 Закону (в первинній редакції) вимог до особи, яка претендує на зайняття посади Генерального прокурора. Серед них – наявність вищої юридичної освіти та стажу роботи в галузі права не менше 10 років. Водночас у супереч визначеним п. 5.8 Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки положенням необхідності «забезпечення більшої інституційної незалежності прокуратури та гарантій захисту від політичного впливу» Законом України від 12 травня 2016 № 1355-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Генеральної прокуратури України» вказані вимоги були скасовані. Натомість у подальшому були встановлені нові, які вже не передбачали обов'язкової наявності юридичної освіти, а будь-яку вищу освіту «та стаж роботи в галузі права або досвід роботи у законодавчому та/або правоохоронному органі не менше п'яти років»². Через три роки Законом № 113-IX редакцію цієї

¹ Висновок № 735/2013 щодо проекту Закону України «Про прокуратуру», схвалений Венеціанською комісією на її 96-ому пленарному засіданні 11–12 жовтня 2013 року. URL: <https://rm.coe.int/1680097f7d>

² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Генеральної прокуратури України: Закон України від 12 травня 2016 року № 1355-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1355-19/ed20160512#n23>

статті повернуто фактично до первинної – вища юридична освіта та стаж роботи в галузі права не менше 10 років знову визнані обов'язковими для кандидата на таку посаду¹. Це логічно, адже адміністративна посада Генерального прокурора згідно з п. 1 ч. 1 ст. 15, ч. 4 ст. 41 Закону передбачає наявність статусу прокурора, який є процесуальною фігурою з певним обсягом прокурорської компетенції. Відповідно, Генеральний прокурор, як очільник Офісу Генерального прокурора (Генеральної прокуратури України) (ч. 2 ст. 8 Закону) зобов'язаний мати вищу юридичну освіту та відповідний стаж у галузі права. Це загальновідома світова практика. Він не лише організовує діяльність органів прокуратури (п. 2 ч. 1 ст. 9), призначає на посади та звільняє з посад прокурорів у випадках та порядку, встановлених Законом (п. 5 ч. 1 ст. 9); затверджує загальні методичні рекомендації для прокурорів з метою забезпечення однакового застосування норм законодавства під час здійснення прокурорської діяльності (п. 9 ч. 1 ст. 9), а й, для прикладу, відповідно до ч. ч. 1, 3 ст. 24 Закону має право подання позовних заяв, апеляційних чи касаційних скарг на судові рішення в цивільній, адміністративній, господарській справі незалежно від участі в справі; відповідно до ч. 2 ст. 25 Закону координує діяльність правоохоронних органів у сфері протидії злочинності; згідно з ч. 6 ст. 36 КПК України² має право скасовувати незаконні й необґрунтовані постанови слідчих та прокурорів нижчого рівня при здійсненні нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування тощо.

Отже, такий приклад може слугувати яскравою ілюстрацією зовнішнього політичного втручання та проявом недостатньої інституційної незалежності прокуратури.

Іншою законодавчою новацією стало запровадження колегіального способу розгляду та вирішення кадрових питань, а також детально регламентований порядок відповідних процедур, передусім добору кандидатів та притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності. Закон України «Про прокуратуру» передбачає функціонування

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури: Закон України від 19 вересня 2019 року № 113-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/113-IX>

² Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>

відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження (до внесених у вересні 2019 року змін – КДКП) та Ради прокурорів України. Раніше такі питання вирішувалися одноособово керівниками органів прокуратури відповідного рівня.

У цьому сенсі слід зазначити, що на етапі підготовки проекту Закону такі новації сприймалися в прокурорському середовищі неоднозначно. Багато в чому це зумовлено традиціями, що склалися, консервативним поглядом на механізм вирішення питань кадрового характеру. Вважалося, що запровадження колегіальних засад при призначенні на посади, відповідних переміщеннях, притягненні до дисциплінарної відповідальності призведе до зайвого бюрократизму, знизить оперативність у їх вирішенні та в сучасних реаліях не приведе до потрібного ефекту. Разом із тим було розуміння необхідності вироблення засобів підвищення об'єктивності в прийнятті кадрових рішень і зведення до мінімуму кількості помилок у цій сфері, зменшення «плинності» кадрів, як наслідку неналежної дисциплінарної практики в рамках процедури, що існувала на той час, підвищення стабільності системи в цілому¹.

Відповідні положення Закону формулювалися з урахуванням міжнародних документів у сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів, які, зокрема, передбачають створення професійних асоціацій та інших організацій для представництва інтересів прокурорів, підвищення їх професійної підготовки та захисту статусу (п. 9 Керівних принципів, що стосуються ролі осіб, які здійснюють судове переслідування (далі – Принципи ООН); п. 6 h) Стандартів професійної відповідальності та викладу основних обов'язків та прав прокурорів (далі – Стандарти МАП)². Хоча при цьому в них прямо не вказується на необхідність колегіального вирішення питань, пов'язаних з призначенням прокурорів на посади, проходженням ними служби (включаю-

¹ Подкопаев С. В. Органы прокурорского сообщества: опыт становления в Украине. *Право. Журнал Высшей школы экономики*. 2013. №4. С. 170.

² Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование. Приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Гавана, Куба, 27 августа – 7 сентября 1990 года). URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_859; Стандарти професійної відповідальності та виклад основних обов'язків та прав прокурорів, прийнятих Міжнародною асоціацією прокурорів 23 квітня 1999 року. URL: [https://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Documentation/IAP-Standards-\(1\)/Ukrainian.pdf.aspx](https://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Documentation/IAP-Standards-(1)/Ukrainian.pdf.aspx)

чи переміщення), припиненням повноважень (у тому числі у дисциплінарному порядку), однак до такого висновку можна дійти, виходячи з аналізу змісту відповідних норм, зокрема тих, в яких йдеться про справедливі, неупереджені та об'єктивні процедури в цих питаннях (п. п. 7, 21, 22 Принципів ООН; п. 6 е), f), g) Стандартів МАП; п. 5 а), g) Рекомендації R (2000) 19 КМ РЄ.

Очевидно, що справедливості, неупередженості та об'єктивності прийняття рішень сприяє процедура, яка не лише детально регламентована, а й, крім іншого, передбачає колегіальне вирішення цих питань. У деяких країнах, наприклад, у Франції, Португалії, Польщі, Молдові низка питань кадрового характеру, що стосуються прокурорів, вирішується саме колегіальними органами¹.

На необхідність колегіального вирішення питань, пов'язаних зі статусом прокурорів, зокрема про створення дисциплінарних комісій в системі органів прокуратури, ми звертали увагу раніше, ще до розробки та прийняття Закону України «Про прокуратуру» у 2014 році². Однак протягом тривалого часу, в силу низки причин, така ідея так і не була реалізована. Централізованій системі з достатньо сильними традиціями (принципом) єдиноначальності історично не були притаманні колегіальні способи вирішення даних питань, що стримувало, як теоретичні дослідження у цьому напрямі, так і їх нормативну регламентацію.

Відповідно до ст. 74 Закону України «Про прокуратуру» (в редакції до вересня 2019 року) передбачалося, що до складу Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (а з вересня 2019 року – відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження) входять одинадцять членів, з яких: 1) п'ять прокурорів призначає всеукраїнська конференція прокурорів; 2) дві особи (вчених) призначає з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових

¹ Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000339259>; Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro estatuto do Ministério Público. URL: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=6&tabela=leis; Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze. URL: <http://www.arslege.pl/ustawa-o-prokuraturze/k42/>; Закон Республики Молдова № 294 от 25 декабря 2008 года «О прокуратуре». URL: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=331011&lang=2>

² Толочко О., Подкопаев С. Удосконалення правового регулювання дисциплінарної відповідальності прокурорів. *Вісник прокуратури*. 2006. № 2. С. 73.

установ; 3) одну особу (адвоката) призначає з'їзд адвокатів України; 4) три особи призначає Уповноважений Верховної Ради України з прав людини за погодженням з комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належить організація та діяльність органів прокуратури. Тобто, окрім п'яти прокурорів до його складу мають входити і шість представників юридичної громадськості: вчені, адвокат, юристи. Підхід законодавця є зрозумілим, передусім з огляду на необхідність соціального контролю за формуванням кадрового складу прокуратури.

Таким чином, запровадження колегіального способу вирішення кадрових питань у рамках детально регламентованих процедур з відповідною кількістю гарантій для прийняття об'єктивних рішень, формування системи органів прокурорського самоврядування, створення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів були результатом реалізації положень міжнародних документів у сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів, позитивного зарубіжного досвіду та реальних українських потреб, що зумовлено передусім необхідністю створення додаткових гарантій незалежності прокурорів. У ст. 16 (Гарантії незалежності прокурора) Закону записано, що незалежність, крім іншого, забезпечується: особливим порядком призначення на посаду, звільнення з посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності (п. 1 ч. 1 ст. 16), установленим законом порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури (п. 4 ч. 1 ст. 16), функціонуванням органів прокурорського самоврядування (п. 6 ч. 1 ст. 16). Крім того, прокурорське самоврядування, як це впливає зі змісту п. 5 ч. 5 ст. 7 Закону, забезпечує єдність системи прокуратури.

Такі підходи знаходили своє відображення і у відповідних концепціях, де зазначалося про необхідність законодавчого встановлення процедури «добору на посаду прокурора на конкурсних засадах... притягнення до відповідальності та гарантії від незаконного звільнення» (п. 4. Концепції 2008 року)¹ або про створення та ефективне функціонування органів прокурорського самоврядування як додаткової гарантії незалежності прокуратури; забезпечення більшої функціональ-

¹ Концепція реформування кримінальної юстиції України: затверджена Указом Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/311/2008>

ної незалежності прокурорів від неналежного внутрішнього впливу (п. 5.8. Стратегії на 2015–2020 роки)¹.

Водночас сам процес становлення органів прокурорського самоврядування та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, слід визнати, так само не був позбавлений політичного впливу.

На виконання вимог п. 6¹ розділу XIII Закону України «Про прокуратуру» (в редакції станом на початок 2016 року)* 26–27 квітня 2016 року була проведена всеукраїнська конференція працівників прокуратури². За її результатами, серед іншого, до складу Ради прокурорів України (далі – РПУ) було обрано 11 членів, а також п'ять членів до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (далі – КДКП). Ще раніше, наприкінці листопада 2014 року, з'їздом адвокатів і з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ було призначено трьох членів до складу КДКП. Водночас три особи за квотою від Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини призначені не були, а тому в 2016 році КДКП так і не набула своєї повноважності, адже ч. 3 ст. 74 Закону передбачає необхідність призначення до її складу щонайменше дев'ять членів.

Згодом Законом України від 12 травня 2016 року № 1355-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Генеральної прокуратури України» було не лише змінено вимоги до освіти та досвіду (стажу) роботи кандидата на посаду Генерального прокурора України, а й Закон України «Про прокуратуру» доповнено п. 5² розділу XIII (Перехідні положення). Зміст цього пункту свідчив про можливість тимчасового (до 15 квітня 2017 року) самостійного (без рекомендацій РПУ) призначення Генеральним прокурором України прокурорів на адміністративні посади передбачені п. п. 2–8, 11 ч. 1

¹ Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки: схвалено Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276/2015>

* Цей пункт передбачав необхідність протягом двох тижнів з дня набрання чинності положеннями, передбаченими абз. 3 п. 1 розділу XII (прикінцеві положення) Закону, тобто з 15 квітня 2016 року, першого скликання та проведення всеукраїнської конференції працівників прокуратури для виконання вимог цього Закону (зокрема, в частині формування складу Ради прокурорів України та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, затвердження Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури та ін.).

² Всеукраїнська конференція працівників прокуратури. *Вісник прокуратури*. 2016. № 4 (178). С. 5–7.

ст. 39 Закону. Крім того, змінами до абз. 3 п. 1 розділу XII (Прикінцеві положення) було відтерміновано до 15 квітня 2017 року набрання чинності положень Закону в частині діяльності органів прокурорського самоврядування та КДКП¹. Фактично цим законодавець змінив (переніс) початок діяльності вже сформованих (частково сформованих) органів на один рік.

З даного приводу Президент України, представляючи 13 травня 2016 року нового Генерального прокурора України колективу Генеральної прокуратури України, зазначав, що «...прокуратура України повинна бути європейською. Це – загальне правило реформування, а не якесь упереджене ставлення до прокуратури чи до її колективу», а також, що «...ці зміни маємо сприймати як абсолютно необхідний крок для підвищення довіри суспільства, українського народу до прокуратури, до її працівників. Це неможливо відновити, не відкривши прокуратуру для притоку нових людей з-поза меж системи, що, безумовно, посилить внутрішню професійну конкуренцію і якість роботи прокурорів»².

Пунктом 27 ч. 3 розділу III (прикінцеві та перехідні положення) Закону України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII були внесені зміни до ч. 2 ст. 40 Закону України «Про прокуратур» та встановлено, що строк повноважень Генерального прокурора становить шість років, а одна й та ж сама особа не може обіймати посаду Генерального прокурора два строки поспіль. Крім того, п. 6¹ розділу XIII (Перехідні положення) Закону України «Про прокуратуру» викладено вже у новій редакції (змінено назву найвищого органу прокурорського самоврядування з «всеукраїнської конференції працівників прокуратури» на «всеукраїнську конференцію прокурорів»)³.

У подальшому це дало змогу провести 26 квітня 2017 року всеукраїнську конференцію прокурорів та сформуванню новий склад РПУ,

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Генеральної прокуратури України: Закон України від 12 травня 2016 року № 1355-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1355-19/ed20160512#n23>

² Петро Порошенко: «Змінити прокуратуру можна лише за участю позасистемних сил...». *Вісник прокуратури*. 2016. № 5 (179). С. 5–6.

³ Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII (в первинній редакції). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19/ed20170105#n882>

а також КДКП (призначити кандидатів за квотою від прокурорської спільноти, адже від адвокатури та наукового середовища вони були призначені раніше, у 2014 році, та ввійшли до складу знов сформованого органу. – *С. П.*)¹. І вже в травні того ж року КДКП розпочала свою роботу (на її організаційному засіданні були обрані голова, заступник голови та секретар, а сама вона зареєстрована як юридична особа), а у серпні на засіданні КДКП, за результатами обговорення висновку її члена, було прийнято перше рішення про накладення на прокурора дисциплінарного стягнення².

У цілому юридичною спільнотою та міжнародними експертами процес формування й діяльність нових органів були сприйняті позитивно. Так, на конференції, присвяченій першій річниці діяльності КДКП та РПУ, що відбулася 11 липня 2018 року у м. Києві, зазначалося, що ці органи відіграють на національному рівні вирішальну роль у підвищенні незалежності, професіоналізму, доброчесності та ефективності прокурорської служби, а також забезпеченні процесу добору та просування прокурорів на основі заслуг, належної спеціальної підготовки та дисциплінарного процесу. Як зазначив Голова Офісу Ради Європи в Україні Мортен Енберг у своїй вітальній промові, прийняття та набрання чинності нового Закону України «Про прокуратуру» було дуже важливим кроком у виконанні одного із зобов'язань України, взятих на себе у зв'язку з приєднанням до Ради Європи, а «Довгоочікуване створення в 2017 році прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, стало значним проривом у реформуванні прокурорської служби»³.

Хоча становлення нових для системи прокуратури України інституцій і мало прогресивний характер та позитивний вплив, однак не було позбавлено недоліків, так би мовити власних «проблем

¹ Прокурорський шлях до самоврядування. *Вісник прокуратури*. 2017. № 5. С. 11–12.

² *Збірник рішень Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів у дисциплінарному провадженні (за 2017 рік) / упоряд.: С. В. Подкопаєв, С. В. Гриненко*. Харків : Право, 2018. С. 4.

³ Перша річниця діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів та Ради прокурорів України. URL: https://www.coe.int/uk/web/criminal-justice-reform/events/-/asset_publisher/ObrU0hW37muK/content/first-year-anniversary-of-the-qualification-and-disciplinary-commission-of-prosecutors-and-the-council-of-public-prosecutors-of-ukraine?inheritRedirect=false

зростання»¹, у тому числі законодавчого характеру². Водночас це не ставило під сумнів доцільність та правильність такого кроку, а сам процес становлення й удосконалення їх діяльності завжди знаходили підтримку як з боку прокуратури³, так і міжнародних структур⁴. Науковці так само наголошували на винятковій значущості інституту прокурорського самоврядування для «зміцнення незалежності прокурорів, захисту від втручання у їх діяльність»⁵.

Не зважаючи на це, п. 2 ч. 21 розділу II (Прикінцеві і перехідні положення) Закону України від 19 вересня 2019 року № 113-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури», установлено, що з дня набрання ним чинності члени і голова КДКП вважаються звільненими з посади, а їх повноваження вважаються достроково припиненими. Крім того, абз. 4 ч. 2 цього ж розділу до 1 вересня 2021 року зупинено дію положень Закону України «Про прокуратуру» щодо: добору кандидатів на посади прокурорів, у тому числі їх спеціальної підготовки (ч. 2 ст. 28; ст. ст. 29, 31, 32–35, 37); переведення прокурора на посаду

¹ Подкопаєв С. В. Основні напрями вдосконалення правової основи організації та діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. *Актуальні проблеми судового права* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 23 квітня 2018 року) / редкол. Л. М. Москвич (голова) та ін. Харків : Право, 2018. С. 105–111.

² Подкопаєв С. Проблеми законодавчої регламентації організації та діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2014. №4. С.145–153. URL: <http://chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/4-2015/podkopaev.pdf>

³ Відбувся круглий стіл «Актуальні аспекти діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів в умовах реформування», приурочений до першої річниці роботи КДКП. *Вісник прокуратури*. 2018. № 6. С. 13.

⁴ Рада Європи сприяє добору кадрів в органи прокуратури в Україні на конкурсних засадах. URL: https://www.coe.int/uk/web/criminal-justice-reform/events/-/asset_publisher/ObrU0hW37muK/content/the-council-of-europe-contributes-to-the-competitive-selection-of-future-ukrainian-prosecutors?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Fuk%2Fweb%2Fcriminal-justice-reform%2Fevents%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_ObrU0hW37muK%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-4%26p_p_col_count%3D1; Рада Європи сприяє відкритості діяльності комісії. URL: <https://www.kdkp.gov.ua/international-activity/9-rada-yevropy-spryaie-vidkrytosti-diialnosti-komisii>

⁵ Проневич О. С. Принцип незалежності прокуратури: догматично-правова інтерпретація та правова регламентація. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2014. №4. С. 13; Добровольський Д. М. Незалежність як засада організації та діяльності органів прокуратури : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Одеса, 2017. С. 144.

до іншого органу прокуратури вищого рівня на підставі конкурсу, який має проводитися органом, що здійснює дисциплінарне провадження (ст. 38); порядку призначення прокурорів на адміністративні посади за рекомендацією вищого органу прокурорського самоврядування – Ради прокурорів України (ч. ч. 4, 5, 7, 8 ст. 39); діяльності органу, що здійснює дисциплінарне провадження (ст. ст. 73–76) та інші¹. При цьому в Законі України «Про прокуратуру» слова «Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів» були замінені словами «відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження», а це взагалі важко пояснити, адже назва нового органу не відповідає обсягу його компетенції, а є лише її частиною. Так, згідно зі ст. 77 (повноваження відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження) на цей орган також покладається: ведення обліку даних про кількість посад прокурорів, у тому числі вакантних та тимчасово вакантних; проведення добору кандидатів на посаду прокурора в установленому цим Законом порядку; участь у переведенні прокурорів.

У пояснювальній записці до проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури зазначалося про те, що «не відбулося повноцінного кадрового перезавантаження з метою очищення лав прокурорів від осіб, які не відповідають вимогам доброчесності і професійності», а «утворені у системі прокуратури такі нові структури, як Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів та Рада прокурорів України, як продемонструвала практика їх діяльності за ці роки, виявилися нездатними у повній мірі незалежно і ефективно виконувати покладені на них функції»².

Отже, механізм кадрового забезпечення, що був сформований у 2017 році, незважаючи на низку позитивних напрацювань, все ж було вирішено демонтувати, а не вдосконалювати.

Що характерно, вказаний Закон № 113-ІХ був прийнятий українським парламентом незважаючи на низку зауважень до його про-

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури: Закон України від 19 вересня 2019 року № 113-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-20>

² Пояснювальна записка до проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури від 29 серпня 2019 року. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66266&pf35401=492819>

екту з боку Головного науково-експертного управління¹ та Головного юридичного управління² апарату Верховної Ради України. Зауваження стосувалися, зокрема, як дискримінаційного щодо прокурорів характеру нових норм, так і невідповідності назви його змісту, відсутності чіткості й ясності у формулюванні правових норм, недотриманні принципу правової визначеності, призупиненні до 1 вересня 2021 року повноважень відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження прокурорів та покладання його повноважень на створені відповідно цього законопроекту Генеральним прокурором кадрові комісії, що не узгоджується із гарантіями незалежності прокурора, які передбачені ст. 16 Закону України «Про прокуратуру», а так само щодо звільнення та проведення атестації прокурорів Генеральної прокуратури, регіональних та місцевих прокуратур тощо.

Такі кроки свідчать про непослідовність державної кадрової політики щодо прокуратури. У підсумку це не лише знижує результативність та ефективність її діяльності, а й не сприяє підвищенню довіри до неї як інституції, яка формується насамперед за соціально корисними результатами роботи, а не кількістю реформаційно-трансформаційних процесів. До того ж, ці процеси відбувалися усупереч раніше задекларованим у п. 5.8. Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки положенням щодо напрямів реформування, як-то: «забезпечення більшої інституційної незалежності прокуратури та гарантій захисту від політичного впливу»; «створення та ефективне функціонування органів прокурорського самоврядування як додаткової гарантії незалежності прокуратури»; «забезпечення більшої функціональної незалежності прокурорів від неналежного внутрішнього впливу». Так само вони суперечили змісту річних національних програм під егідою Комісії Україна – НАТО, зокрема тих, у яких йшлося про участь органів прокурорського самоврядування у вирішенні питань, пов'язаних із діяльністю прокуратури та такому основному напрямку реформування, як «...запобіган-

¹ Висновок Головного науково-експертного управління від 5 вересня 2019 року. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66266&pf35401=497427>

² Зауваження Головного юридичного управління від 18 вересня 2019 року. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66266&pf35401=500761>

ня виникненню передумов для втручання політичних сил у діяльність органів прокуратури» (п. 1.1.1.5.1. Розділу I Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО на 2017 рік); «запобігання зовнішньому втручанню у діяльність органів прокуратури» (п. 1.1.1.5.1. Розділу I Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО на 2018 рік; ціль 1.3.2. (ефективна прокуратура) Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО на 2019 рік).

Слід звернути увагу на те, що згідно з п. 8 ч. 21 розділу II (Прикінцеві і перехідні положення) Закону № 113-IX склад новостворених кадрових комісій (на відміну від КДКП), а також порядок їх роботи та порядок розгляду скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, процедура здійснення дисциплінарного провадження мають визначитися Генеральним прокурором одноособово. Вочевидь, таке положення не свідчить про забезпечення «... більшої функціональної незалежності прокурорів від неналежного внутрішнього впливу», як про це згадується у п. 5.8. зазначеної нами вище стратегії реформування¹. Тому не дивно, що дана ситуація викликала «найкритичніше занепокоєння» зі сторони GRECO, яка вважає новостворені органи прокурорського самоврядування в Україні «запорукою незалежності та автономії прокурорів», що мають функціонувати для захисту органів прокуратури від неналежного політичного впливу, як реального, так і потенційного. Більше того, тимчасову заміну системи та покладання відбору і кар'єрного просування прокурорів на кадрові комісії, не врегульовуючи на законодавчому рівні їх склад, функції та процедури, GRECO визначає «однозначно незадовільною»².

Таким чином, у формуванні нової кадрової політики задіяно низку суб'єктів, результати діяльності яких не завжди свідчать про послідовність та виваженість у підходах, що, безумовно, не сприяє належній організації прокуратури, знижує результативність та ефективність її діяльності.

¹ Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки: схвалено Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276/2015>

² Див.: п. 134 звіту-оцінки відповідності запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів (четвертий раунд оцінювання, Україна), прийнятому на 84-му пленарному засіданні GRECO (Страсбург, 2–6 грудня 2019 року). URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/03/Greko.pdf>

2.2.3. Ресурсне забезпечення прокуратури

Організація будь-якої ефективної інституції завжди потребує відповідного ресурсного забезпечення. Стосовно органів прокуратури це тим більше важливо з огляду на необхідність гарантування незалежності прокурорів, адже відповідно до п. п. 4, 5 ч. 1 ст. 16 Закону України «Про прокуратуру» незалежність прокурора забезпечується: установленим законом порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури; належним матеріальним, соціальним та пенсійним забезпеченням прокурора. У більш широкому розумінні дане питання стосується інституційної незалежності прокуратури в механізмі державної влади. Тому не дивно, що питанням ресурсного забезпечення діяльності прокуратури приділяється увага і в міжнародних документах у сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів.

Так, у п. 4 Рекомендації R (2000) 19 КМ РЄ зазначено про те, що держава повинна вживати дієвих заходів, щоб гарантувати прокурорам можливість виконання своїх професійних обов'язків за відповідних юридичних і організаційних умов, а так само наявність бюджетних коштів, які перебувають у їхньому розпорядженні. У пояснювальній записці до цього пункту зазначено, що як і судді, прокурори можуть виконувати свої обов'язки та належним чином відправляти свої професійні функції, тільки якщо вони мають відповідний статус, «організаційну підтримку й ресурси, забезпечені кадрами, приміщеннями, транспортними засобами або хоча б достатнім бюджетом». Консультації з працівниками прокуратури про ці вимоги гарантують правильне визначення вказаних потреб¹.

Так само й у п. 4 спільного висновку КРЕП та КРЄС «Судді та прокурори в демократичному суспільстві» (Бордоська декларація), прийнятого 18 листопада 2009 року, зазначається, що вони дійшли згоди та розуміння про те, що «В розпорядження системи правосуддя

¹ On the role of public prosecution in the criminal justice system: Recommendation R (2000)19 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 6 October 2000 and Explanatory Memorandum. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804be55a

мають бути надані достатні організаційні, фінансові, матеріальні та людські ресурси»¹.

Схожі положення містяться й у п. 4 висновку № 11 (2016) «Щодо якості та ефективності роботи прокурорів, у тому числі в боротьбі з тероризмом та тяжкою, організованою злочинністю», схваленого КРЄП 17–18 листопада 2016 року. Зокрема, зазначається, що для адекватного реагування на сучасні виклики, якісної та ефективної діяльності «... першочергове значення мають правова, організаційна та технічна база, а також необхідні фінансові та людські ресурси»². При цьому якість та ефективність роботи прокуратури «...в значній мірі визначається зовнішніми факторами, які знаходяться головним чином поза контролем прокуратури: законодавчими і судовими рішеннями, ресурсами, що надаються...» та, що «...ці фактори заслуговують ретельного розгляду, особливо з точки зору їх впливу на якість та ефективність прокурорської роботи» (п. 11 висновку № 11 (2016)).

Прокурори повинні мати достатні кадрові, фінансові та матеріальні ресурси, щоб бути в змозі розглянути й вирішити питання, які належать до їх компетенції, а також кваліфікований допоміжний персонал, достатнє сучасне технічне обладнання та інші ресурси (п. 17 висновку № 11 (2016)).

Більше того, КРЄП у п. 20 свого висновку № 7 (2012) «Управління засобами прокуратури» вказувала на те, що під час економічної кризи, за можливого росту соціальних безладів та злочинності, «...асигнування на прокурорські служби повинні підтримуватися на тому ж рівні або, можливо, збільшуватися, з тим щоб вони могли забезпечувати суспільні інтереси, права людини та основні свободи»³.

¹ Висновок № 12 (2009) Консультативної ради європейських суддів та Висновок № 4 (2009) Консультативної ради європейських прокурорів до уваги Комітету міністрів Ради Європи про відносини між суддями та прокурорами в демократичному суспільстві. Бордоська декларація «Судді та прокурори в демократичному суспільстві» від 18 листопада 2009 року. URL: <https://rm.coe.int/opinion-no-12-2009-on-the-relationships-between-judges-and-prosecutors-in-/16806a1fbd>

² On the quality and efficiency of the work of prosecutors, including when fighting terrorism and serious and organised crime: opinion No. 11 (2016) of the Consultative Council of European Prosecutors adopted by the CCPE at its 11th plenary meeting (Strasbourg, 17-18 November 2016). URL: <https://rm.coe.int/16807474b9>

³ On the management of the means of prosecution services: opinion (2012) no. 7 adopted by the CCPE at its 7th plenary meeting (Strasbourg, 26–27 November 2012). URL: <https://rm.coe.int/16807475b5>

В свою чергу, у п. XVIII висновку №9 «Про європейські норми та принципи, що стосуються прокурорів» (Римська хартія), схваленого КРЕП 17 грудня 2014 року, зазначено, що КРЕП дійшла згоди, зокрема, щодо того, що «прокурорам надаються всі необхідні та достатні засоби, у тому числі можливості використання сучасних технологій, для ефективного виконання ними своїх завдань, які є фундаментальними з точки зору забезпечення верховенства права». У п. 116 пояснювальної записки до цього висновку зазначено, що надання адекватних організаційних, фінансових, матеріальних та людських ресурсів сприяє забезпеченню незалежності прокуратури. Підкреслюється, що «особливо важливо надати достатні ресурси для якісного виконання функцій прокуратури в час економічної кризи»¹.

Прокурорам має бути гарантована заробітна плата, еквівалентна з платою суддям, включаючи належну винагороду, забезпечення їхньої матеріальної незалежності та їхнього захисту, а також членів їхніх сімей (п. 29 висновку № 13 (2018) КРЕП)².

Також зазначається, що незалежність прокурорів потребує матеріальної незалежності так само, як і для суддів; наявності фінансових та інших засобів, необхідних для здійснення своєї місії, адже їм часто доводиться виконувати службові обов'язки вночі та у святкові дні; кадровий склад прокуратури повинен бути достатнім для вирішення цих обмежень, вони повинні отримувати належну винагороду, щоб уникнути відхилення від виконання своїх обов'язків у таких ситуаціях; вони мають бути забезпечені сучасним обладнанням та належними сервісами*, пристосованими до повсякденних завдань, які дозволять ефективно комунікувати зі співробітниками правоохоронних органів, судами, адвокатами та міжнародними партнерами в контексті більшої міжнародної співпраці. Вони також повинні мати доступ до відповідної правової інформації (законодавство, судова практика тощо), професійних експертів (у сфері банківської справи, економіки, кібербезпеки,

¹ European norms and principles concerning prosecutors: opinion No.9 (2014) of the Consultative Council of European Prosecutors to the Committee of Ministers of the Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/168074738b>

² Незалежність, підзвітність та етика прокурорів: висновок Консультативної ради Європейських прокурорів (ССРЕ) від 23 листопада 2018 року № 13 (2018). URL: <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-ukr/1680939322>

* Потужними комп'ютерами та програмним забезпеченням, системами відеоконференцій, доступом до служб перекладу, де це необхідно тощо.

біології тощо) та до судових експертиз (аналіз ДНК, системи виявлення наркотиків тощо) (п. 45 висновку № 13 (2018) КРСП).

Таким чином, аналіз положень зазначених документів свідчить не лише про увагу міжнародної спільноти до питань забезпечення діяльності прокуратури, а й дає змогу зробити наступні висновки. *По-перше*, організаційне (ресурсне) забезпечення впливає на ефективність діяльності прокуратури. *По-друге*, воно знаходиться головним чином поза контролем прокуратури (формування правової основи (законодавчі рішення) та надання ресурсу. *По-третє*, надання необхідного та достатнього ресурсу розглядається як одна із гарантій виконання прокурорами своїх професійних обов'язків та забезпечення незалежності прокуратури. *По-четверте*, обов'язок організаційної підтримки та надання ресурсу (кадрового, у тому числі кваліфікованого допоміжного персоналу; фінансового (достатнього бюджету), який перебуває у розпорядженні прокуратури та матеріального ресурсу (приміщення, достатнє сучасне технічне обладнання, сучасні технології, транспортні засоби) покладається на державу. *По-п'яте*, встановлення та правильне визначення відповідних потреб має відбуватися у тісній співпраці із працівниками (представниками) прокуратури. *По-шосте*, достатність ресурсів прокуратури особливо важлива в час економічної кризи, огляду на її статус та характер завдань, що на неї покладаються.

Відповідно до ч. 1 ст. 87 Закону України «Про прокуратуру» держава забезпечує фінансування та належні умови функціонування прокуратури і діяльності прокурорів. Згідно з ч. 2 цієї статті забезпечення функціонування системи прокуратури передбачає: 1) визначення у Державному бюджеті України видатків на фінансування прокуратури не нижче рівня, що забезпечує можливість повного і незалежного здійснення її повноважень відповідно до закону; 2) законодавче гарантування повного і своєчасного фінансування прокуратури; 3) гарантування достатнього рівня соціального забезпечення прокурорів.

Крім того, у ст. 88 Закону передбачено, що в Україні діє єдина система забезпечення функціонування прокуратури, участь в якому беруть як органи прокуратури, так і інші органи державної влади у випадках і порядку, визначених цим Законом та іншими законами.

При цьому засади фінансування прокуратури визначені ст. 89 Закону, редакція якої вже декілька разів зазнавала змін. Це може свідчити про відсутність стратегічного державного бачення у такому

важливому питанні, тим більше, що логіка законодавця для нас не є зрозумілою.

Після прийняття у 2014 році Закону України «Про прокуратуру» первинна редакція даної статті передбачала, зокрема, те, що фінансування прокуратури здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України (ч. 1 ст. 89); визначені у Державному бюджеті України видатки на утримання органів прокуратури не можуть бути скорочені в поточному фінансовому році (ч. 3 ст. 89).

У подальшому ч. 3 ст. 89 Закону України «Про прокуратуру» була виключена п. 3 ч. 42 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76-VIII¹, а ч. 20 ст. 86 Закону, яка передбачала особливості порядку перерахунку призначених працівникам пенсій у зв'язку з підвищенням заробітної плати прокурорським працівникам, а також у зв'язку з призначенням на вищу посаду, збільшенням вислуги років, присвоєнням почесного звання або наукового ступеня та збільшенням розміру складових заробітної плати тощо, викладена в новій редакції, а саме: «Умови та порядок перерахунку призначених пенсій працівникам прокуратури визначаються Кабінетом Міністрів України».

Виключення ч. 3 ст. 89 Закону України «Про прокуратуру» по суті можна хоча б бути пояснити тим, що вона не узгоджується з вимогами Бюджетного кодексу України (далі – БК України), адже у такий спосіб фактично пропонується визнати видатки на утримання органів прокуратури захищеними видатками бюджету². Водночас ч. 2 ст. 55 БК України визначено вичерпний перелік таких захищених видатків, і в ньому не зазначено видатки на утримання прокуратури. Разом із тим про часткове віднесення видатків на утримання органів прокуратури до захищених видатків бюджету можна говорити в контексті визнання такими видатків на оплату праці працівників бюджетних установ, нарахування на заробітну плату, оплату комунальних послуг та енергоносіїв тощо³.

¹ Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України: Закон України від 28 грудня 2014 року № 76-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/76-19/ed20150425#n296>

² Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

³ Висновок Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про прокуратуру» № 3541. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=48935&pf35401=281652>

Отже, наявною є суперечність між одним із основних принципів побудови бюджетної системи України – принципом збалансованості, який полягає в тому, що повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень бюджету на відповідний бюджетний період (п. 2 ч. 1 ст. 7 БК України) та принципом незалежності прокурорів, гарантією якого є належне матеріальне, соціальне та пенсійне забезпечення прокурора, а також установлений законом порядок фінансування й організаційного забезпечення діяльності прокуратури. Крім того, як ми зазначали, в міжнародних документах у сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів звертається увага на необхідність достатності ресурсів прокуратури, що особливо важливо в час економічної кризи, з огляду на її статус та характер завдань, які на неї покладаються.

Водночас важко пояснити логіку законодавця щодо зміни ч. 20 ст. 86 Закону України «Про прокуратуру», а тому не дивно, що у подальшому її положення рішенням Конституційного Суду № 7-р(П)/2019 від 13 грудня 2019 року було визнане таким, що не відповідає Конституції України¹.

Вирішуючи питання конституційності даного положення, Конституційний Суд України (далі – КСУ) виходив, зокрема, із того, що п. 14 Рекомендації R (2000) 19 КМ РЄ зазначено: «у країнах, у яких прокуратура є незалежною від уряду, держава має вжити ефективних заходів для того, щоб гарантувати закріплення в законі суті й обсягу незалежності прокуратури». Зверталася увага й на рішення КСУ від 3 жовтня 2001 року № 12-рп/2001, у якому зазначалося, що стале забезпечення фінансування судів з метою створення належних умов для їх функціонування та діяльності суддів, а також органів прокуратури, робота яких тісно пов'язана з діяльністю судів, є однією з конституційних гарантій реалізації прав і свобод громадян, їх судового захисту (абз. 5 п. 4 мотивувальної частини)².

¹ Рішення Конституційного Суду України (другий сенат) від 13 грудня 2019 року № 7-р(П)/2019 щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини двадцятої статті 86 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va07p710-19>

² Рішення Конституційного Суду України від 3 жовтня 2001 року № 12-рп/2001 щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 32 Закону України «Про Державний бюджет України на 2000 рік» та статті 25 Закону України «Про Державний бюджет України на 2001 рік» (справа про відшкодування шкоди державою). URL: <http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/12-rp/2001.doc>

Відповідно до ч. 2 ст. 92 Закону України «Про Конституційний Суд України»¹ КСУ вважав за доцільне конкретизувати свою юридичну позицію, викладену в зазначеному вище рішенні № 12-рп/2001, вказавши, що стале забезпечення фінансування судів з метою створення належних умов для їх функціонування потребує також сталого фінансування органів прокуратури, зокрема, належного соціального захисту їх працівників та осіб, які вийшли на пенсію. При цьому потреба у належному соціальному захисті працівників органів прокуратури впливає з характеру покладених на них службових обов'язків у зв'язку з виконанням ними функцій держави та є гарантією незалежності їх діяльності у ефективному судовому захисті прав громадян.

Також КСУ зазначав, що метою нормативного регулювання соціального захисту працівників прокуратури, є уникнення втручання інших органів влади в діяльність прокуратури для дотримання принципу поділу влади та закріплення виключно на рівні закону питань пенсійного забезпечення працівників прокуратури. До повноважень КМУ законодавець відніс право визначати умови та порядок перерахунку призначених пенсій працівникам прокуратури без закріплення на законодавчому рівні відповідних критеріїв, чим поставив у залежність фінансування пенсійного забезпечення прокурорів від виконавчої влади. Таке нормативне регулювання призводить до втручання виконавчої влади в діяльність прокуратури, а також до недотримання конституційної вимоги щодо здійснення органами державної влади своїх повноважень у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України.

КСУ констатував, що питання пенсійного забезпечення прокурорів, у тому числі умови та порядок перерахунку призначених їм пенсій, має визначати Верховна Рада України законом, а не КМУ підзаконним актом. При цьому КСУ дійшов висновку, що положення ч. 20 ст. 86 Закону України «Про прокуратуру» порушує конституційні засади поділу державної влади в Україні на законодавчу, виконавчу і судову, призводить до порушення регулювання основ соціального захисту прокурорів, оскільки за його змістом регулювання порядку перерахунку призначеної пенсії працівникам прокуратури має здійснюватися актом КМУ, а не законом України. Відповідно, воно суперечить ст. 6,

¹ Про Конституційний Суд України: Закон України від 13 липня 2017 року № 2136-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19>

п. 14 ч. 1 ст. 92 Конституції України. У підсумку КСУ вирішив, що ч. 20 ст. 86 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII підлягає застосуванню саме в первинній редакції¹.

Тим самим, як зазначив в окремій думці суддя КСУ В. В. Городовенко, «Конституційний Суд України визнав необхідність посиленого соціального захисту прокурорів у зв'язку із потребою гарантування забезпечення належного функціонування судів»². Слід погодитися, що вказаний аспект потребує глибшого розуміння з урахуванням нового конституційно-правового статусу прокуратури, який наближує її функціонування до міжнародних стандартів, насамперед в аспекті зміцнення ролі цього інституту як важливого елемента ефективної системи кримінального правосуддя.

Відповідно до п. 14 ч. 1 ст. 92, ч. ч. 1, 2 ст. 131¹ Конституції України виключно законом визначається, зокрема, організація і діяльність прокуратури, що мають базуватися на необхідності гарантування незалежності прокурорів та встановлені саме на рівні закону їх належного пенсійного забезпечення через встановлення умов та порядку перерахунку призначених їм пенсій, оскільки це безпосередньо впливає на рівень такого забезпечення.

У контексті аналізу змісту положень ст. 89 Закону України «Про прокуратуру» (Засади фінансування прокуратури) звернемо увагу, що Законом № 113-IX до ч. 1 зазначеної статті були внесені зміни та, відповідно, передбачено, що фінансування прокуратури здійснюється не лише за рахунок коштів Державного бюджету України, а й «... інших джерел, не заборонених законодавством, у тому числі у випадках, передбачених міжнародними договорами України або проектами міжнародної технічної допомоги, зареєстрованими в установленому порядку»³.

¹ Рішення Конституційного Суду України (другий сенат) від 13 грудня 2019 року № 7-р(П)/2019 щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини двадцятої статті 86 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va07p710-19>

² Окрема думка судді Конституційного Суду України Городовенка В. В. стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційними скаргами Данилюка Степана Івановича та Литвиненка Олексія Івановича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини двадцятої статті 86 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nd07d710-19#n2>

³ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури: Закон України від 19 вересня 2019 року № 113-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-20>

Звернемо увагу на наступне. *По-перше*, таке положення суперечить п. 4 ч. 5 ст. 7 Закону України «Про прокуратуру», який свідчить, що «...фінансуванням прокуратури виключно з Державного бюджету України...» забезпечується «єдність системи прокуратури...».

По-друге, формулювання «джерел, не заборонених законодавством» стосовно системи прокуратури є некоректним та таким, що певною мірою суперечить ч. 2 ст. 19 Конституції України, зміст якої передбачає, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, тобто спеціально-дозвільному принципу конституційно-правового регулювання. Цей принцип, на відміну від загально-дозвільного принципу – «дозволено все, що не заборонено законом», як обґрунтовано зазначає Ф. Веніславський, покликаний передусім забезпечити ефективно й прогнозоване функціонування всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування, оскільки зобов'язує їх діяти виключно у визначених Конституцією та законами України межах і лише у закріпленій ними спосіб. Безпосереднім важливим наслідком практичної дії даного принципу є стабільність правової системи держави, а отже, і стабільність конституційного ладу та його засад¹. При цьому, якщо загально-дозвільний принцип зумовлює зміст і спрямованість поведінки людини та всіх інститутів громадянського суспільства, яким гарантується можливість діяти будь-яким чином та у будь-який спосіб, не порушуючи індивідуальну свободу, права інших людей чи законодавчо встановлені заборони, то спеціально-дозвільний принцип, поширюючи свій нормативний вплив на органи державної влади, їх посадових та службових осіб, суттєво обмежує цих суб'єктів у виборі варіантів чи моделей своєї поведінки.

По-третє, в контексті основних правил нормотворчої техніки, спрямованих на системне викладення змісту нормативно-правових актів, які, зокрема, визначають необхідність забезпечення повноти правового регулювання суспільних відносин, та те, що в ідеальному випадку слід виключати відсилки до актів, яких ще не існує, слід розуміти, що відсилки до чинного законодавства взагалі досить часто не

¹ Веніславський Ф. Спеціально-дозвільний принцип у конституційно-правовому регулюванні. *Вісник Академії правових наук України*. Харків : Право, 2009. №2 (57). С. 58–59.

мають ніякої практичної цінності, інформаційного навантаження та, як звертає увагу І. О. Биля, відсилки до інших нормативних актів так і залишаються відсилками до «пустоти», а самим негативним у таких ситуаціях є те, що фактично неможливою є реалізація відповідних положень закону¹. І це безумовно важливо враховувати при нормопроектванні, адже питання фінансування прокуратури є одним із ключових у забезпеченні її результативної та ефективної діяльності, спрямованої, у тому числі, на захист інтересів суспільства та держави.

По-четверте, сумнівними та таким, що знаходиться в площині питань інституціональної незалежності та навіть національної безпеки, на нашу думку, є формулювання «інші джерела» передбачені, зокрема, «проектами міжнародної технічної допомоги, зареєстрованими в установленому порядку». З цього приводу слід звернути увагу на п. 11 Рекомендації R (2000) 19 КМ РЄ, у якому залежність від недержавних джерел фінансування та скорочення бюджету прокуратури розглядається як форма «радикального втручання» в діяльність прокурорів². Крім того, видатки на правоохоронну діяльність згідно з п. 6 ч. 1 ст. 87 БК України належать саме до видатків, що здійснюються з Державного бюджету України. Враховуючи особливу роль прокуратури у системі органів державної влади, яка характеризується єдністю та певною організаційною автономією, в щорічних законах про державний бюджет видатки на утримання прокуратури виділяються окремим рядком. Наприклад, згідно з додатком 3 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» Генеральній прокуратурі України виділено 7 261 747,3 тис. гривень;³ згідно з додатком 3 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» Офісу Генерального прокурора – 7 659 757,9 тис. гривень⁴. Цільові спрямування фінансування, що відображені у вказаному додатку, свідчать, що вони стосу-

¹ Биля-Сабаш І. О. Нормотворча техніка як інструмент забезпечення системності законодавства. *Форум права*. 2010. № 1. С. 29–30. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2010_1_6

² On the role of public prosecution in the criminal justice system: Recommendation R (2000)19 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 6 October 2000 and Explanatory Memorandum. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804be55a

³ Про Державний бюджет України на 2019 рік: Закон України від 23 листопада 2018 року № 2629-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19>

⁴ Про Державний бюджет України на 2020 рік: Закон України від 14 листопада 2019 року № 294-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-IX>

ються здійснення прокурорської діяльності (у додатку зазначено про *прокурорсько-слідчу* діяльність. – С. П.), підготовки та підвищення кваліфікації кадрів прокуратури, забезпечення своїх функцій Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою. При цьому основне фінансування спрямовано на оплату праці, оплату комунальних послуг та енергоносіїв, видатки розвитку.

Саме держава згідно з ч. 1 ст. 87 Закону України «Про прокуратуру» має забезпечувати фінансування та належні умови функціонування прокуратури і діяльності прокурорів. При цьому забезпечення функціонування системи прокуратури відповідно до ч. 2 цієї статті передбачає: визначення у Державному бюджеті України видатків на фінансування прокуратури не нижче рівня, що забезпечує можливість повного і незалежного здійснення її повноважень відповідно до закону.

Слід також звернути увагу і на Закон України «Про джерела фінансування органів державної влади», предметом регулювання якого є фінансове забезпечення діяльності, окрім іншого, системи органів прокуратури (ст. 1)¹. Відповідно до його ст. 2 органи державної влади здійснюють свою діяльність виключно за рахунок бюджетного фінансування (крім випадків, визначених цим Законом) у межах, передбачених Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік. Фінансування утворення, реорганізації та ліквідації органів державної влади здійснюється в межах коштів, передбачених на утримання органів державної влади Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік або (у разі недостатності такого фінансування) після внесення відповідних змін до такого Закону. Крім того, згідно зі ст. 3 органам державної влади забороняється створювати позабюджетні фонди, мати позабюджетні спеціальні рахунки та використовувати кошти, одержані за здійснення функцій держави на платній основі (крім послуг з охорони, що надаються на договірних засадах), в будь-який інший спосіб, крім зарахування таких коштів до Державного бюджету України.

Таким чином, бюджетне фінансування прокуратури, а так само й інших правоохоронних органів спрямовано на забезпечення виконання державних завдань. У нашому випадку, виходячи зі змісту ст. 1

¹ Про джерела фінансування органів державної влади: Закон України від 30 червня 1999 року № 783-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/783-14>

Закону України «Про прокуратуру», це захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави в порядку реалізації відповідних функцій, визначених ст. 131¹ Конституції України та ч. 1 ст. 2 Закону. Тобто, метою бюджетного фінансування є отримання суспільно корисного результату, що має вираз, для прикладу, у зменшенні кількості злочинів або збільшенні повернутих державі незаконно вибутих земель чи майна. При цьому діяльність прокуратури ґрунтується, зокрема, на такій засаді, як незалежність прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного *політичного, матеріального* чи іншого впливу на прокурора (п. 5 ч. 1 ст. 3 Закону). У цьому сенсі фінансування прокуратури не за рахунок коштів Державного бюджету України, а саме з джерел, що передбачені міжнародними договорами України чи проектами міжнародної технічної допомоги, ставить під сумнів інституціональну незалежність прокуратури України, її зорієнтованість на захист інтересів держави та фактичну здатність здійснення такого захисту.

Так, колишній Генеральний прокурор Р. Г. Рябошапка у відповідь на запитання «Чому важлива міжнародна підтримка в реформі прокуратури?» особливо відзначив надання технічної допомоги, яку отримала прокуратура від американських та європейських партнерів на всіх етапах нещодавньої атестації прокурорів. Зокрема, Посольство США (програма INL), Міжнародна організація права розвитку (IDLO) та Консультативна місія Європейського Союзу (EUAM) в Україні допомогли у проведенні та моніторингу тестувань і надали технічну підтримку кадровим комісіям під час проведення співбесід. Крім того, саме INL та IDLO забезпечували організаційний супровід роботи кадрових комісій¹.

Очевидним є те, що забезпечення внутрішньоорганізаційних, кадрово-управлінських процедур у прокуратурі, якою і є процес атестації прокурорів, як процедури згідно з п. 1 розділу I Порядку проходження прокурорами атестації² здійснювалося міжнародними організаціями та їх представниками за рахунок коштів іноземних держав.

¹ *Рябошапка Р.* Чому важлива міжнародна підтримка в реформі прокуратури? URL: <https://blogs.pravda.com.ua/authors/riaboshapka/5e31902c76b48/>

² Порядок проходження прокурорами атестації: затверджено наказом Генерального прокурора від 3 жовтня 2019 року №221. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0221900-19#n10>

Наскільки такий підхід є державницьким та національно орієнтованим – питання неоднозначне.

Таким чином, ч. 1 ст. 89 Закону України «Про прокуратуру» має бути викладена в своїй попередній редакції: «Фінансування прокуратури здійснюється за рахунок Державного бюджету України».

Крім визначення у Державному бюджеті України видатків на фінансування прокуратури не нижче рівня, що забезпечує можливість повного й незалежного здійснення її повноважень відповідно до закону, державне забезпечення функціонування системи прокуратури передбачає і «законодавче гарантування повного і своєчасного фінансування прокуратури» та «гарантування достатнього рівня соціального забезпечення прокурорів» (п. п. 2, 3 ч. 2 ст. 87).

Виходячи із змісту розділу IX Закону України «Про прокуратуру» (соціальне та матеріально-побутове забезпечення прокурора та інших працівників органів прокуратури) до засобів їх соціального забезпечення належать заробітна плата; відпустка; державне соціальне страхування; пенсійне забезпечення та інше.

Відповідно до ч. 1 ст. 81 Закону України «Про прокуратуру» заробітна плата прокурора регулюється цим Законом та не може визначатися іншими нормативно-правовими актами. Водночас, вже після прийняття даного Закону, 28 грудня 2014 року прийнято Закон України № 79-VIII «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин», положення п. 5 ст. 63 якого доповнили Розділ VI БК України (прикінцеві та перехідні положення) п. 26¹. Цим пунктом передбачено, що норми і положення ст. 81, ч. ч. 16, 17, 18 ст. 86, п. п. 13, 14 розділу XIII (Перехідні положення) Закону України «Про прокуратуру» *застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування*. І це при тому, що ч. ч. 16, 17, 18 ст. 86 Закону України «Про прокуратуру», п. п. 2 п. 42 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76-VIII були виключені. Відповідно, ст. 81 Закону

¹ Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28 грудня 2014 року № 79-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19>

України «Про прокуратуру» (Заробітна плата прокурора) носить декларативний характер, а оплата праці фактично здійснюється згідно з постановою КМУ від 11 грудня 2019 року № 1155 «Про умови оплати праці прокурорів»¹.

Донедавна ці питання так само регламентувалися на рівні постанови КМУ від 31 травня 2012 року № 505 «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників органів прокуратури»². Свого часу ситуація з оплатою праці набула настільки критичного характеру, що вже через декілька місяців після формування кадрового складу місцевих прокуратур, за результатами тестувань та чотирирівневого відкритого конкурсу, у тому числі із залученням зовнішніх кандидатів, з новостворених прокуратур звільнилися (на початок квітня 2016 року) 130 осіб. У зв'язку з цим керівництво Генеральної прокуратури України неодноразово зверталось до Прем'єр-міністра України А. Яценюка. Однак листи ГПУ, направлені 28 грудня 2015 року, 10 та 26 лютого 2016 року, були залишені без відповідного реагування³.

Так, у листі Генерального прокурора України до Прем'єр-міністра України від 28 грудня 2015 року йшлося про те, що незважаючи на наявні домовленості з приводу забезпечення належного рівня фінансування органів прокуратури в цілому та збільшення фінансування Спеціалізованої антикорупційної прокуратури зокрема, вказане не було зроблено. «Бюджет прокуратури на 2016 рік ... становить 31,6% від необхідних потреб». «Повною профанацією та звичайною маніпуляцією свідомістю громадськості стало виділення фінансування Спеціалізованої антикорупційної прокуратури в окрему програму, яке відбулося лише за рахунок зменшення коштів, виділених на бюджет органів прокуратури в цілому»*.

¹ Про умови оплати праці прокурорів: постанова Кабінету Міністрів України від 11 грудня 2019 року № 1155. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1155-2019-%D0%BF>

² Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників органів прокуратури: постанова Кабінету Міністрів України від 31 травня 2012 року № 505. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/505-2012-%D0%BF>

³ Через зарплату в прокуратурах продовжуються звільнення. URL: https://zib.com.ua/ua/122814-cherez_zarplatu_v_prokuraturah_prodozhuuyutsya_zvilnen.html

* Лист Генерального прокурора України до Прем'єр-міністра України від 28 грудня 2015 року № 12/2-308вих-15.

Позиція КМУ в частині формування видатків органів прокуратури на сплату судового збору названа у цьому листі «вкрай небезпечною та безвідповідальною». У підсумку було засвідчено сталу тенденцію до суттєвого обмеження бюджетних призначень прокуратури, що не лише «нівелює взяті Україною зобов'язання щодо забезпечення незалежності прокурора, передусім у матеріальному та соціальному плані, але й унеможлиблює виконання ним конституційних функцій».

При цьому Генеральна прокуратура України неодноразово звертала увагу на недопустимість: системного недофінансування органів прокуратури; регулювання заробітної плати прокурорів КМУ та встановлення її показників на рівні нижчому, аніж передбачено Законом України «Про прокуратуру», покладення на прокуратуру, яка представляє інтереси держави в суді, обов'язку сплати судового збору на загальних підставах. Водночас, незважаючи на це, доводи Генеральної прокуратури України до уваги взяті не були, стан фінансування лише погіршився.

Так само у листі в. о. Генерального прокурора України від 26 лютого 2016 року зазначалося, що регулювання рівня заробітної плати прокурорів урядовою постановою не забезпечує виконання вимог Закону України «Про прокуратуру», а відповідно, і не гарантує незалежності прокурорів, яка визначена Законом однією із засад діяльності прокуратури. Вкотре акцентовано увагу на необхідності встановлення заробітної плати прокурорів на визначених ст. 81 Закону України «Про прокуратуру» умовах та наголошено на «...державницькому підході у вирішенні питання фінансового забезпечення прокуратури як одного з ключових органів правоохоронної системи»*.

Водночас у відповідь на цей лист Прем'єр-міністр України звернувся до в. о. Генерального прокурора України з листом від 4 квітня 2016 року та «...з проханням допомогти у конфіскації активів оточення Януковича на 1,5 млрд. доларів США відповідно до закону, що надасть можливість збільшити рівень заробітних плат та соціальних стандартів»**.

* Лист в. о. Генерального прокурора України до Прем'єр-міністра України від 26 лютого 2016 року №18-357вих-16.

** Лист Прем'єр-міністра України до першого заступника Генерального прокурора України від 4 квітня 2016 року №5160/0/2-16.

Цілком очевидна безпідставність таких вимог. Питання конфіскації активів регулюється кримінальним процесуальним законодавством і вирішується судом при ухваленні рішення. Чинні на той час норми не допускали вирішення питання про звернення в дохід держави майна осіб до ухвалення вироку суду, про що й було зазначено у відповіді в. о. Генерального прокурора України на лист Кабінету Міністрів України*.

Цей приклад є показовим у тому сенсі, що інституціональна незалежність прокуратури скоріше є бажаною метою, аніж реальністю. У п. 36 висновку № 13 (2018) КРЄП прямо передбачено, що «вказівки виконавчої влади щодо конкретних справ, як правило, є небажаними»¹.

Знов-таки, як і у випадку з пенсійним забезпеченням прокурорів, віднесення до повноважень КМУ встановлення ним порядку нарахування та розмірів заробітних плат прокурорів робить прокурорів та систему прокуратури в цілому залежними від виконавчої влади. Отже, вказане положення БК України не відповідає ст. 6, п. 14 ч. 1 ст. 92 Конституції України.

Така ситуація стала приводом і для прийняття Радою прокурорів України 14 червня 2017 року рішення про звернення до Генерального прокурора України, КМУ та інших компетентних органів державної влади з пропозиціями щодо приведення розміру та порядку формування заробітної плати прокурорів у відповідність до ст. 81 Закону України «Про прокуратуру»². Зокрема, Рада прокурорів України звернулася до комітету з питань бюджету Верховної Ради України з пропозицією розробки проекту Закону про внесення змін до п. 26 Розділу VI (Прикінцеві та перехідні положення) БК України а саме, виключити з його змісту слова «статті 81». При цьому акцентувалась увага на тому, що існуючий стан речей істотно порушує засади організації та діяльності прокуратури, гарантії незалежності прокурора, створює загрозу ефек-

* Лист в. о. Генерального прокурора України до Прем'єр-міністра України від 25 квітня 2016 року № 12/2-120вих-16.

¹ Незалежність, підзвітність та етика прокурорів: висновок Консультативної ради Європейських прокурорів (ССПЕ) від 23 листопада 2018 року № 13 (2018). URL: <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-ukr/1680939322>

² Щодо впровадження заходів з питань забезпечення незалежності прокурорів шляхом вирішення питання належного матеріального забезпечення: рішення Ради прокурорів України від 14 червня 2017 року № 4. URL: https://rpu.gp.gov.ua/userfiles/file/050/RPU/Rishennja_RPU__4_.pdf

тивній роботі органів прокуратури в цілому, призводить до демотивації діючих прокурорів та відтоку високопрофесійних кадрів із системи органів прокуратури¹.

Так само це слугувало приводом для звернення 50 народних депутатів України з конституційним поданням № 3/2840(18) від 7 червня 2018 року до Конституційного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення п. 26 Прикінцевих та перехідних положень БК України від 8 липня 2010 року № 2456-VI². У поданні депутати просять визнати таким, що не відповідає ст. 1, ч. 2 ст. 3, ст. 6, ч. ч. 1, 2 ст. 8, ч. 2 ст. 19, ч. 3 ст. 22, п. 14 ч. 1 ст. 92, ч. 2 ст. 131¹ Конституції України (є неконституційними), положення п. 26 Прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу України у частині, яка передбачає, що норми і положення ст. 81 Закону України «Про прокуратуру» застосовуються у порядку та розмірах, встановлених КМУ, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів, бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

В якості аргументів у зверненні цілком справедливо зазначається, що у ч. 1 ст. 92 Конституції України закріплено принцип пріоритету (верховенства) закону в системі інших нормативно-правових актів, за допомогою якого здійснюється правове регулювання найважливіших суспільних відносин. Перелік питань, що мають регулюватися виключно законами України, передбачений цією нормою, має імперативний характер, а це означає, що всі рішення щодо них повинні прийматися у формі закону. До них належать, зокрема, організація і діяльність прокуратури (п. 14 ч. 1 ст. 92 Конституції України).

Соціальне та матеріально-побутове забезпечення прокурорів, як і інших працівників органів прокуратури, є невід'ємною частиною організації та діяльності прокуратури, тому виходячи із конституційних положень ч. ч. 1, 2 ст. 8, ч. 1 ст. 92 Основного Закону України, воно має бути врегульовано саме законом.

¹ Щодо законного формування заробітної плати. URL: https://rpu.gp.gov.ua/ua/rppr.html?_m=publications&_t=rec&id=225002

² Конституційне подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 26 Прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/3_2840.pdf

Вища юридична сила закону полягає також у тому, що всі підзаконні нормативно-правові акти приймаються на основі законів та за своїм змістом не повинні суперечити їм. Підпорядкованість таких актів законам закріплена у положеннях Конституції України. Так, згідно з ч. 3 ст. 113 Конституції України КМУ у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України. Отже, у випадку суперечності норм підзаконного акта нормам закону слід застосовувати норми закону, оскільки він має вищу юридичну силу.

Водночас вирішення питання заробітної плати прокурорів, передбаченої ст. 81 Закону України «Про прокуратуру», у порядку та розмірах, встановлених КМУ, виходячи з наявних фінансових ресурсів бюджету, як це закріплено у п. 26 Прикінцевих та перехідних положень БК України, порушує конституційний принцип пріоритету (верховенства) закону і посягає на верховенство права, як основоположний принцип правової держави. У п. 48 доповіді «Верховенство права», схваленої Венеціанською комісією 25–26 березня 2011 року на своєму 86-му пленарному засіданні, обов'язковим елементом поняття «верховенство права» названо юридичну визначеність, що «також означає, що держава загалом повинна дотримуватись взятих на себе певних зобов'язань, виконувати покладені на неї певні функції чи виголошені нею перед людьми певні обіцянки (поняття «законних очікувань»)»¹.

Оцінка дій Верховної Ради України щодо делегування законодавчої функції центральному органу виконавчої влади та повноважності КМУ на свій розсуд визначити видатки Державного бюджету України була надана КСУ у рішенні від 8 липня 2016 року у справі № 1-27/2016 за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення п. 11 Прикінцевих положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» від 25 грудня 2015 року № 928-VIII у тій частині, яка передбачає, що норми і положення За-

¹ Report on the rule of law: adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25–26 March 2011). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e)

кону України «Про судоустрій і статус суддів» застосовуються у порядку та розмірах, встановлених КМУ, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевих бюджетів та бюджету Фонду соціального страхування України¹.

Конституційний Суд України дійшов висновку, що оспорюване положення у тій частині, яка передбачає, що норми і положення Закону України «Про судоустрій і статус суддів» застосовуються у порядку та розмірах, встановлених КМУ, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевих бюджетів та бюджету Фонду соціального страхування України, надає КМУ повноваження на свій розсуд визначати видатки Державного бюджету України на фінансування судів і діяльності суддів, чим порушує конституційні засади поділу державної влади в Україні та становить загрозу для незалежності суддів, гарантування якої є забезпеченням конституційного права особи на судовий захист.

Передбачений ст. 81 Закону України «Про прокуратуру» розмір і порядок формування заробітної плати прокурорів зумовлений їх статусом та є гарантією незалежності. Так, згідно з ч. 3 цієї статті посадовий оклад прокурора окружної прокуратури становить 15 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року. З 1 січня 2021 року посадовий оклад прокурора окружної прокуратури становить 20 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року, а з 1 січня 2022 року – 25 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року. Посадові оклади інших прокурорів, відповідно до ч. 4 ст. 81 Закону, встановлюються пропорційно до посадового окладу прокурора окружної прокуратури з коефіцієнтом: прокурора обласної прокуратури – 1,2; прокурора Офісу Генерального прокурора – 1,3; а коефіцієнти посадових окладів прокурорів, які перебувають на адміністративних посадах, встановлюються у розмірі, визначеному ч. 5 цієї ж статті.

¹ Рішення Конституційного Суду України від 8 липня 2016 року № 5-рп/2016 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 11 Прикінцевих положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» (справа № 1-27/2016). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-16>

Водночас додатками до постанови КМУ «Про умови оплати праці прокурорів» від 11 грудня 2019 року № 1155 затверджені схеми посадових окладів окружних, обласних і прирівняних до них прокуратур, а також Офісу Генерального прокурора, які передбачають менші посадові оклади прокурорів порівняно зі ст. 81 Закону України «Про прокуратуру».

Відповідно, норма п. 26 Прикінцевих та перехідних положень БК України зменшує розмір визначеної Законом України «Про прокуратуру» заробітної плати прокурора, ставить її у залежність від наявних фінансових ресурсів бюджету.

У п. 5 г) Рекомендації R (2000) 19 КМ РЄ записано: «Держава повинна вжити заходів, щоб: ... необхідні умови для служби регулювалися законом, такі як заробітна платня, перебування на посаді і пенсія, беручи до уваги важливість роботи прокурорів, а також відповідний вік виходу на пенсію». У пояснювальному меморандумі до цього пункту зазначено, що статус прокурорів і рівень їх заробітної платні та пенсії повинні брати до уваги досягнення визначеного балансу між членами судової і прокурорської служб, оскільки обидві служби, незважаючи на різноманітну природу їхніх посадових обов'язків, відіграють важливу роль у системі кримінального судочинства. Матеріальні умови служби сприяють підтримці важливості і гідності установи; поліпшення становища прокурорів у державах-членах, зокрема в Центральній та Східній Європі, повинні стримувати тенденцію їхнього переходу на посади в приватному секторі.

У п. 8 спільного висновку КРЕС та КРЕП «Судді та прокурори в демократичному суспільстві» зазначається, що «для забезпечення незалежного статусу прокурорів потрібне дотримання деяких мінімальних вимог, зокрема: – щоб їх ... умови оплати праці забезпечувалися законом»¹. У п. 37 розділу II (Статус суддів та прокурорів) пояснювальної записки зазначено, що дотримання перелічених вище принципів включає гарантію статусу прокурорів на найвищому зако-

¹ Висновок № 12 (2009) Консультативної ради європейських суддів та Висновок № 4 (2009) Консультативної ради європейських прокурорів до уваги Комітету міністрів Ради Європи про відносини між суддями та прокурорами в демократичному суспільстві. Бордоська декларація «Судді та прокурори в демократичному суспільстві», м. Бордо, 18 листопада 2009 року. URL: <https://rm.coe.int/opinion-no-12-2009-on-the-relations-between-judges-and-prosecutors-in-/16806a1fbd>

нодавчому рівні за аналогією до закріплення статусу суддів. Близькість та взаємодоповнюючий характер завдань суддів і прокурорів створюють схожі вимоги та гарантії з огляду на їхній статус та умови діяльності, зокрема, стосовно добору на роботу, підготовки, розвитку кар'єри, дисципліни, переведення (що може здійснюватися лише відповідно до закону або за згодою особи), *винагороди*, припинення повноважень та свободи у створенні професійних організацій.

Слід зазначити, що КСУ неодноразово висловлював правові позиції стосовно гарантій незалежності суддів та недопущення їх зниження щодо них, зокрема, у своїх рішеннях від 24 червня 1999 року № 6-рп/99 (справа про фінансування судів)¹; від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002 (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій)²; від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004 (справа про незалежність суддів як складову їх статусу)³; від 1 грудня 2004 року № 20-рп/2004 (справа про зупинення дії або обмеження пільг, компенсацій і гарантій)⁴;

¹ Рішення Конституційного Суду України від 24 червня 1999 року № 6-рп/99 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 19, 42 Закону України «Про Державний бюджет України на 1999 рік» (справа про фінансування судів). URL: <http://ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/6-rp/99.rtf>

² Рішення Конституційного Суду України від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002 у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 58, 60 Закону України «Про Державний бюджет України на 2001 рік» та Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пунктів 2, 3, 4, 5, 8, 9 частини першої статті 58 Закону України «Про Державний бюджет України на 2001 рік» і підпункту 1 пункту 1 Закону України «Про деякі заходи щодо економії бюджетних коштів» (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій). URL: <http://ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/5-rp/2002.doc>

³ Рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України про офіційне тлумачення положень частин першої, другої статті 126 Конституції України та частини другої статті 13 Закону України «Про статус суддів» (справа про незалежність суддів як складову їхнього статусу). URL: <http://ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/19-rp/2004.doc>

⁴ Рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 року № 20-рп/2004 у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 44, 47, 78, 80 Закону України «Про Державний бюджет України на 2004 рік» та конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 78 Закону України «Про Державний бюджет України на 2004 рік» (справа про зупинення дії або обмеження пільг, компенсацій і гарантій). URL: <http://ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/20-rp/2004.doc>

від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005 (справа про рівень пенсії і щомісячного довічного утримання)¹; від 8 липня 2016 року № 1-27/2016².

Крім вищезазначеного слід звернути увагу й на те, що виходячи із змісту правовідносин, які регулюються Бюджетним кодексом України (ст. 1), питання заробітної плати до них не належать, адже цим кодексом регулюються відносини, які виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, і питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства, а також визначаються правові засади утворення та погашення державного і місцевого боргу.

Так само, на колі правових відносин, яке регулюється Законом про Державний бюджет України та неможливість цим законом скасовувати чи змінювати обсяг прав і обов'язків, пільг, компенсацій і гарантій, передбачених іншими законами України, акцентував увагу у своєму рішенні від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007 Конституційний Суд України (справа про соціальні гарантії громадян)³.

За результатами розгляду подання народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окре-

¹ Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005 у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України та 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців третього, четвертого пункту 13 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та офіційного тлумачення положення частини третьої статті 11 Закону України «Про статус суддів» (справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання). URL: <http://ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/8-rp/2005.doc>

² Рішення Конституційного Суду України від 8 липня 2016 року № 1-27/2016 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 11 Прикінцевих положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік». URL: http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/5_rp_0.pdf

³ Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007 у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 29, 36, частини другої статті 56, частини другої статті 62, частини першої статті 66, пунктів 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46 статті 71, статей 98, 101, 103, 111 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік». URL: <http://ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/6-rp/2007.doc>

мого положення п. 26 Прикінцевих та перехідних положень БК України від 8 липня 2010 року № 2456-VI КСУ своїм рішенням від 26 березня 2020 року № 6-р/2020 визнав його таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним) у частині, яка передбачає, що норми і положення ст. 81 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII зі змінами застосовуються у порядку та розмірах, встановлених КМУ, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування¹. При цьому КСУ виходив також з того, що однією з необхідних передумов незалежної діяльності прокуратури, неупередженого, об'єктивного, безстороннього виконання прокурорами своїх функцій є заходи щодо їх юридичного захисту, належного рівня матеріального та соціального забезпечення прокурорів, які мають бути гарантовані таким чином, щоб не допустити тиску, що може спричинити вплив на прийняті ними рішення. Це може бути реалізовано лише шляхом визначення відповідним законом України належних умов для функціонування прокуратури та системи фінансування, у тому числі регулювання заробітної плати прокурора для забезпечення неупередженості при реалізації встановлених Конституцією та законами України повноважень. Отже, заробітна плата прокурорів, як елемент організації та порядку діяльності прокуратури в розумінні ст. 131¹ Основного Закону, має визначатися виключно законом, а тому положення п. 26 розділу VI (Прикінцеві та перехідні положення) БК України в частині, яка передбачає, що норми і положення ст. 81 Закону України «Про прокуратуру» застосовуються у порядку та розмірах, встановлених КМУ, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, є таким, що суперечить ст. 131¹ Конституції України.

¹ Рішення Конституційного Суду України від 26 березня 2020 року № 6-р/2020 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/6_p_2020.pdf

2.3. Внутрішній аспект організації прокуратури

Вплив на функціонування прокуратури, у тому числі на забезпечення незалежності прокурорів, не обмежується лише відповідною нормативною регламентацією, кадровою політикою чи належним ресурсним забезпеченням. Не менш важливе значення мають внутрішні фактори організаційно-управлінського характеру, адже упорядкованість, узгодженість взаємодії частин структури цілого є невід’ємною умовою виконання завдань та досягнення мети діяльності прокуратури.

Поняття «організація» щодо прокуратури, як ми вже звертали увагу, закріплене в п. 14 ст. 92, ст. 131¹ Конституції України, у назві розділів I та II Закону України «Про прокуратуру». Згідно з цими нормами до змісту поняття «організація» включаються положення про організаційну будову прокуратури, структуру її основних ланок, єдність системи, а також повноваження прокурорів – керівників щодо керівництва підпорядкованими прокуратурами та ін. Не вдаючись до дискусії з приводу коректності відповідних законодавчих формулювань, слід зазначити, що по суті «організація» розглядається як певне утворення, яке має відповідну організаційну структуру, склад посад, загальну штатну чисельність та створене для реалізації конкретної діяльності.

Разом із тим термін «організація» доволі широко використовується для позначення діяльності чи процесу із забезпечення узгодженості, взаємодії окремих елементів відповідного утворення, що спрямовані на створення оптимальних умов його ефективного функціонування для досягнення мети такого утворення¹. Дане тлумачення є близьким до поняття «організовувати», що означає створювати, засновувати що-небудь, залучаючи до цього інших, спираючись на них; здійснювати певні заходи, розробляючи їх підготовку і проведення; забезпечувати, влаштовувати що-небудь, вишукуючи для цього необхідні можливості;

¹ Кобзарев Ф. М. К вопросу о понятийных основах организации работы и управления в органах прокуратуры. *Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации*. 2016. № 6 (56). С. 6.

згуртовувати, об'єднувати кого-небудь із певною метою; чітко налагоджувати, належно впорядковувати що-небудь¹.

Поняття «організація», що використовується для позначення діяльності з упорядкування всіх елементів певного утворення, створення необхідних умов для досягнення його функціональних цілей, тісно пов'язано з поняттям «управління», зазначає Ф. М. Кобзарев².

Процеси управління існують у будь-якій системі-організації. При цьому роль «внутрішнього управління» значно зростає, якщо організація побудована за ієрархічним типом³. Прокуратура на сьогодні побудована саме таким чином: вона, як єдина система, включає в себе прокуратури вищого та нижчого рівнів. Так, відповідно до ч. 1 ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» систему прокуратури України становлять: Офіс Генерального прокурора; обласні прокуратури; окружні прокуратури; Спеціалізована антикорупційна прокуратура.

У разі потреби, відповідно до ч. 2 ст. 7 Закону, рішенням Генерального прокурора можуть утворюватися спеціалізовані прокуратури на правах структурного підрозділу Офісу Генерального прокурора, на правах обласних прокуратур чи їх підрозділів, на правах окружних прокуратур чи підрозділу окружної прокуратури. Перелік, утворення, реорганізація, а також ліквідація спеціалізованих прокуратур, визначення їх статусу, компетенції, структури і штатного розпису здійснюються Генеральним прокурором.

Офіс Генерального прокурора є органом прокуратури вищого рівня щодо обласних та окружних прокуратур, обласна прокуратура є органом прокуратури вищого рівня щодо окружних прокуратур, розташованих у межах адміністративно-територіальної одиниці, що підпадає під територіальну юрисдикцію відповідної обласної прокуратури (ч. 4 ст. 7 Закону). Ієрархічна побудова визначає суттєву сферу управлінських впливів та підвищення їх ролі у функціонуванні прокуратур.

¹ *Великий тлумачний словник сучасної української мови* / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2009. С. 853.

² *Кобзарев Ф. М.* К вопросу о понятийных основах организации работы и управления в органах прокуратуры. *Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации*. 2016. №6 (56). С. 7.

³ *Михайловская И. Б.* Судебная власть: внутрисистемное управление. *Государство и право*. 2008. №10. С. 23.

Неможливо не враховувати ту обставину, що в єдиній системі прокуратури поряд із законодавчо встановленим порядком діяльності існують організаційно-управлінські відносини, які у своїй більшості знаходяться за межами законодавчого регулювання.

Відповідно до ч. 1 ст. 9 Закону України «Про прокуратуру» саме Генеральний прокурор організовує діяльність органів прокуратури, визначає межі повноважень Офісу Генерального прокурора, обласних та окружних прокуратур щодо виконання конституційних функцій (п. 2); затверджує: акти з питань внутрішньої організації діяльності органів прокуратури (п. 7), стратегію розвитку прокуратури (п. 7¹), положення про систему індивідуального оцінювання якості роботи прокурорів та систему оцінювання якості роботи прокурорів (п. 7²), порядок вимірювання та регулювання навантаження на прокурорів (п. 7³), загальні методичні рекомендації для прокурорів з метою забезпечення однакового застосування норм законодавства у прокурорській діяльності (п. 9) тощо.

Так само до компетенції Генерального прокурора належить утворення, визначення переліку, територіальної юрисдикції, реорганізації та ліквідації обласних і окружних прокуратур, визначення їхньої компетенції, структури й штатного розпису (ч. 4 ст. 10; ч. 1 ст. 12 Закону). Ним, як очільником Офісу Генерального прокурора, у його структурі утворюються департаменти, управління, відділи, Генеральна інспекція, а також затверджуються положення про самостійні структурні підрозділи (ч. ч. 2, 3 ст. 8). При цьому Генеральний прокурор видає накази з питань, що належать до його адміністративних повноважень (ч. 2 ст. 9).

Керівники обласних прокуратур організовують діяльність цих прокуратур та затверджують відповідні акти з питань, що стосуються організації їх діяльності; видають накази з питань, що належать до їх адміністративних повноважень (п. п. 2, 4 ч. 1; ч. 2 ст. 11). У свою чергу, діяльність окружної прокуратури організовує її керівник (п. 2 ч. 1 ст. 13), який також видає накази з питань, що належать до його адміністративних повноважень (ч. 2 ст. 13).

Якщо процесуальні повноваження керівників застосовуються для зміни, відміни чи узгодження процесуальних рішень, то об'єктом організаційно-управлінських відносин є безпосередньо прокурор. Крім того, важливою складовою внутрішньої організації прокуратури

є структура органів прокуратури, адже між нею та результативністю, ефективністю діяльності системи прокуратури, як ми зазначали, існує тісний зв'язок¹.

Таким чином, внутрішній аспект організації безпосередньо стосується повсякденної роботи та управління в органах прокуратури. Слід зазначити, що в результаті взаємодії теорії і прокурорської практики сформувалися певні усталені погляди щодо суті організації роботи та управління в органах прокуратури. Однак окремі питання, особливо щодо змісту понятійного апарату, як і раніше, носять дискусійний характер. Це передусім стосується таких основних понять, як «організація» та «управління».

Одні автори вважають, що «організація» ширше «управління» та розглядають друге як елемент першого, інші навпаки – до більш широкого поняття відносять «управління». Окремі дослідники вважають ці поняття тотожними².

П. М. Каркач пише, що «організація роботи в органах прокуратури» означає життя заходів, спрямованих на раціональний розподіл роботи, створення умов для праці й належного організаційного порядку та інше. У якості елементів такої організації він називає: розподіл роботи, облаштування робочого місця, створення здорової атмосфери в колективі і, «...безумовно постановка перед колективом... конкретних завдань та контроль за їх виконанням, оцінка якості виконаної роботи». При цьому автор, з одного боку, ототожнює «організацію» та «управління», коли зазначає, що «організація роботи в органах прокуратури – це життя організаційно-управлінських заходів, які спрямовані на виконання завдань органів прокуратури...», а з другого – акцентує увагу фактично на специфіці управління, коли погоджується із раніше викладеною у наукових джерелах, зокрема В. П. Рябцевим, позицією, звертаючи увагу на те, що розглядаючи організаційно-управлінські заходи, слід враховувати вплив вищестоящих прокурорів на підлеглих і органи нижчого підпорядкування, а також керівництво й контроль за їх діяльністю з метою забезпечення ефективного виконання покладених

¹ Подкопачев С. В. Організаційна структура системи органів прокуратури України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. №4. С. 69.

² Кобзарев Ф. М., Кудряшова А. В. *Организация управления в органах прокуратуры* : учеб. пособ. Кострома : Изд-во Костром. гос. ун-та, 2019. С. 18.

на них завдань, у чому, власне, і полягає сутність управління¹. У підсумку, на підставі аналізу понять «організація» і «управління», П. М. Каркач робить висновок, що вони за своїм змістом збігаються. Та разом із тим зазначає, що *організація роботи* – це керівництво колективом на одному рівні горизонтально: прокурор району – підлеглі йому працівники цієї прокуратури чи начальник відділу обласної прокуратури – підлеглі працівники відділу. *Управління* – це керівництво вищестоящих прокуратур нижчестоящими, тобто по вертикалі: прокурор області – прокурор району чи начальники управлінь, відділів облпрокуратури – прокурор району². Фактично аналогічний підхід викладався й пізніше³.

Аналізуючи поняття «організація» та «управління», Г. Р. Латфуллін та А. В. Райченко доходять висновку про первинність «системи організації» та вторинність «системи управління нею». Як зазначається, «організація проявляється і в тих сферах та формах, в яких власне управління як цілеспрямований вплив суб'єкта на об'єкт просто відсутній»⁴. При цьому вони цілком обґрунтовано розглядають організацію та управління як процеси практичної діяльності, що реалізується в межах та з приводу певної організації як соціальної системи, називаючи їх «двома сторонами однієї медалі»⁵.

На думку В. В. Сухоноса, позиція, коли під організацією розуміється певний комплекс заходів щодо упорядкування управлінської діяльності, а під управлінням – оперативне керівництво функціонуванням прокуратури, «...адекватно відображає співвідношення між організацією й управлінням у прокурорській системі»⁶. Водночас у такому

¹ Каркач П. М. Організація роботи прокуратури міста, району: методичний посібник з організації роботи в міських, районних прокуратурах. Харків: Право, 2008. С. 18–19; Рябцев В. П. Правовые и организационные проблемы функционирования органов прокуратуры: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 1986. С. 23.

² Каркач П. М. Організація роботи прокуратури міста, району: методичний посібник з організації роботи в міських, районних прокуратурах. Харків: Право, 2008. С. 20.

³ *Організація та діяльність органів прокуратури України: навч. посіб.* / П. М. Каркач, В. В. Кривобок, В. С. Бабкова та ін. ; за ред. П. М. Каркача. Харків : Право, 2019. С. 206.

⁴ Латфуллін Г. Р., Райченко А. В. Теория организации. Санкт-Петербург: Питер, 2004. С. 212.

⁵ Там само. С. 327.

⁶ Сухонос В. В. Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2009. С. 202.

разі виникає питання ще й про співвідношення понять «управління» та «керівництво».

Свого часу Л. М. Давиденко зазначав, що керівництво – це «...діяльність керівника зі створення і підтримання організаційного порядку та управління справами та людьми»¹. З цим погодилися В. В. Сухонос² та М. І. Мичко, який при цьому підкреслив, що керівні повноваження можуть здійснювати лише керівники органів прокуратури, а управлінські – також інші прокурори³. Проте таке розмежування нам видається дещо штучним, адже керівництво, як і управління, пов'язане із впливом на підпорядковані органи та працівників. Крім того, неодмінно виникає питання про реальну здатність (правову можливість) управлінського впливу з боку «інших прокурорів» на об'єкти управління.

Якщо ми звернемо увагу на положення ч. 1 ст. 15 та ч. ч. 1, 3 ст. 39 Закону України «Про прокуратуру», то побачимо, що законодавець використовує термін «керівник» стосовно адміністративних посад в органах прокуратури, причому як щодо органів, так і їх структурних підрозділів. Знов-таки, виходячи зі змісту ч. ч. 1–3 ст. 8, ст. ст. 9–13, ч. ч. 1–4 ст. 17 Закону України «Про прокуратуру», у яких передбачені повноваження керівників прокуратур всіх рівнів, передусім щодо «організації діяльності», підпорядкування прокурорів та виконання наказів і вказівок, доходимо наступних висновків.

По-перше, з огляду на невикористання законодавцем терміна «управління» (за винятком ч. 1 ст. 8 Закону, де згадується про управління об'єктами державної власності, що належать до сфери управління Офісу Генерального прокурора, а також ч. 5 ст. 39 Закону в частині врахування управлінсько-організаторських здібностей кандидатів на адміністративні посади при наданні Радою прокурорів України відповідних рекомендацій для призначення) та, натомість, використання законодавцем терміна «організація», можна припустити близькість, якщо не тотожність понять «управління» та «організація».

¹ *Организация работы в органах прокуратуры: текст лекции* / Л. М. Давыденко, И. И. Мычко, В. Н. Гусаров, П. М. Каркач. Харьков, 1996. С. 3.

² *Сухонос В. В.* Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2009. С. 202.

³ *Мичко М. І.* Теоретичні і практичні проблеми організації роботи в апараті прокуратури області. Донецьк : Донеччина, 2000. С. 16.

По-друге, «управління» та «керівництво» є поняттями, які, на нашу думку, суто теоретично та умовно відрізняються лише обсягом управлінського впливу на відповідні об'єкти. Так, якщо ми говоримо про управління органом прокуратури чи структурним підрозділом, то використовуємо термін «керівництво», а якщо про систему прокуратури в цілому чи нижчестоящими прокуратурами – «управління».

Погоджуємося із О. Р. Михайленко, який зазначає, що необхідно виходити з того, що «організація» є родовим поняттям стосовно «управління», яке є одним з елементів організації¹. Так само вважає і Ф. М. Кобзарев, коли пише, що стосовно органів прокуратури, кращим видається підхід, відповідно до якого управління, як процес регулювання організаційних відносин, є елементом організації роботи. Підтвердженням цьому певною мірою слугує те, що, хоча переважна більшість виданих в прокуратурі організаційно-розпорядчих документів не містить прямого згадування про «управління», з їх змісту слідує, що всі організаційні умови, про які в них йдеться, створюються серед іншого шляхом цілеспрямованого «управління»².

Виходячи з цього, під *організацією роботи* в органах прокуратури зазвичай розуміється комплекс взаємопов'язаних дій, що створюють необхідні умови для ефективного функціонування системи прокуратури з реалізації поставлених перед нею цілей. *Зміст управління* в органах прокуратури має вираз у вольовому впливі органів прокуратури та прокурорів вищого рівня на прокуратури та прокурорів нижчого рівня з метою досягнення належного виконання покладених на них службових обов'язків і певних завдань.

Потреба в управлінні виявляється тоді, коли виникає потреба у спільній діяльності людей. Управління в органах прокуратури – різновид державного управління, за допомогою якого забезпечується узгодженість та упорядкованість органів, підрозділів і дій прокурорських працівників як єдиного цілого в інтересах ефективного розв'язання покладених на них завдань згідно з визначеною компетенцією³.

¹ Михайленко О. Р. Прокуратура України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2011. С. 90.

² Кобзарев Ф. М. К вопросу о понятийных основах организации работы и управления в органах прокуратуры. *Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации*. 2016. № 6 (56). С. 7.

³ *Основи організації роботи та управління в органах прокуратури України*: підручник / Є. М. Блажівський, М. К. Якимчук, І. М. Козьяков, І. В. Європіна та ін. ; за заг. ред. В. П. Пшонки, О. М. Литвака. Київ : Алерта, 2013. С. 29.

О. Ф. Смірнов зазначає, що організація роботи в органах прокуратури – поняття системне, під яким необхідно розуміти створення оптимальних умов взаємодії органів, підрозділів і посадових осіб для досягнення цілей функціональної діяльності прокуратури. Змістом організації роботи є упорядкування, налагодження ефективного функціонування системи органів прокуратури. Зрештою, ця діяльність спрямована на створення ефективної системи і структури управління¹.

Організацію роботи в органах прокуратури можна розглядати як процес, що складається з декількох етапів та який спрямований на упорядкування діяльності прокуратури, а також як стійку систему спільно працюючих індивідів на основі певної ієрархії та розподілу праці. Можна розуміти її і як створення оптимальних умов взаємодії органів, підрозділів і посадових осіб для досягнення мети функціональної діяльності прокуратури. Сутність такої організації роботи полягає в забезпеченні стану системи, коли кожен суб'єкт спільної діяльності знаходиться на своєму місці та найбільш ефективно виконує свої обов'язки.

Досягнення мети діяльності прокуратури та виконання завдань забезпечується конкретною повсякденною роботою, організація якої включає в себе реалізацію так званих функціональних напрямів (видів) діяльності прокуратури, що передбачені ст. 2 та іншими положеннями Закону України «Про прокуратуру» (тобто внутрішня організація зовнішньої діяльності прокуратури за певними напрямками). Крім того, в прокуратурі організовується суто внутрішньосистемна робота (аналітична робота; визначення пріоритетних напрямів діяльності; розподіл обов'язків; планування роботи; робота з кадрового забезпечення; оцінка якості та результативності роботи; керівництво, прийняття та реалізація управлінських рішень, контроль та перевірка їх виконання тощо), а також допоміжна (забезпечувальна) робота щодо організації діловодства, обліку та звіту про роботу, фінансового й матеріально-технічного забезпечення тощо.

Є. А. Єфремова до змісту «організації» включає діяльність зі створення та (або) вдосконалення організаційної структури уже створеного органу, забезпечення його ефективного функціонування шляхом

¹ *Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации* : учебник / под. ред. проф. А. Ф. Смирнова. Москва : Ин-т повышения квалификации руковод. кадров Генпрокуратуры РФ, 2005. С. 37–38.

розробки та реалізації комплексу заходів, а також результат – стан упорядкованості організаційної структури органу¹.

Слід зазначити, що на практичному рівні вказані елементи організації роботи прокуратури співіснують у єдності, утворюють систему організаційно-управлінських заходів і дій, спрямованих на своєчасне та якісне виконання завдань, що стоять перед прокуратурою, удосконалення її діяльності.

Вочевидь поняття «організація» і «управління» тісно пов'язані між собою, хоча й відносно самостійні. Але самостійність ця, як зазначається науковцями, відносна. До суто управлінських функцій, як правило, відносять керівництво, прийняття та реалізацію управлінських рішень, контроль та перевірку їх виконання. Саме за допомогою цих функцій здійснюється упорядкування організаційних відносин, формується спрямованість їх розвитку².

Таким чином, результативна та ефективна діяльність прокуратури (як і будь-якого) іншого державного органу, вирішальною мірою залежить від її правильної організації. В юридичній літературі, ще за часів СРСР, починаючи із 70-х років минулого століття, питанням організації роботи прокуратури почала приділятися підвищена увага³, звертаються до цих питань і в Україні⁴. У цьому сенсі, враховуючи

¹ *Ефремова Е. А.* О соотношении понятий «управление» и «организация» в деятельности органов предварительного расследования. *Рос. следователь*. 2011. № 16. С. 38–39.

² *Кобзарев Ф. М.* К вопросу о понятийных основах организации работы и управления в органах прокуратуры. *Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации*. 2016. № 6 (56). С. 7.

³ *Организация работы районной (городской) прокуратуры* / под ред. М. П. Малярова. Москва : Юрид. лит., 1974. 157 с.; *Михайлов В. Т., Шинд В. И.* Организация труда в районной (городской) прокуратуре / отв. ред. Скворцов К. Ф. Москва, 1975. 171 с.

⁴ *Мичко М. І.* Теоретичні і практичні проблеми організації роботи в апараті прокуратури області : монографія. Донецьк, 2000. 158 с.; *Мудров А.* Належна організація роботи – запорука успіху. *Вісник прокуратури*. 2003. № 7. С. 8–11; *Організація роботи та управління в органах прокуратури* : навч. посіб. у запитаннях і відповідях / за заг. ред. Якимчука М. К. та Європіної І. В. Київ : Національна академія прокуратури України, 2009. 207 с.; *Попович Є. М.* Управління органами прокуратури України : організаційно-правові проблеми : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2010. 373 с.; *Основи організації роботи та управління в органах прокуратури України* : підручник / Є. М. Блажівський, М. К. Якимчук, І. М. Козьяков, І. В. Європіна та ін. ; за заг. ред. В. П. Пшонки, О. М. Литвака. Київ : Алерта, 2013. 486 с.

достатню розробленість у науковій, науково-практичній та методичній літературі базових питань і типових елементів організації роботи та управління в прокуратурі як у цілому, так і за окремими напрямками діяльності, чергове звернення до їх аналізу та розкриття змісту видається зайвим. Водночас вважаємо за необхідне зосередити увагу на тих складових організації, які, з одного боку, в сучасних умовах зазнають найбільших трансформацій з огляду на зміни у підходах до організації роботи та управління в органах прокуратури, що має вираз у відповідних законодавчих змінах. З другого – є такими, що, на наш погляд, суттєво впливають або можуть впливати на результативність та ефективність діяльності прокуратури. Зокрема, це підходи до побудови оптимальної структури органів прокуратури та формування нових управлінських відносин і процедур з огляду на зміни організаційного статусу прокурорів, зумовлені посиленням гарантій їх незалежності.

2.3.1. Структура органів прокуратури

Різних аспектів організації прокурорської системи в своїх наукових працях торкалося чимало вітчизняних авторів як на рівні частин комплексних робіт (М. В. Косюта, М. І. Мичко, В. В. Сухонос, М. К. Якимчук та ін.)¹, так і публікацій в періодичних виданнях (Р. В. Олійник, М. В. Руденко та ін.)². Водночас з огляду на динаміку законодавчих змін актуалізується не лише потреба в аналізі відповідних норм Закону України «Про прокуратуру», а й в переосмисленні деяких установлених поглядів на організаційну структуру вказаної системи та робочих апаратів її органів.

¹ *Косюта М. В.* Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства: монографія. Одеса: Юридична література, 2002. С. 203–320; *Мичко М. І.* Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2001. С. 245–293; *Сухонос В. В.* Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / Ін-т держави і права ім. В. М. Корещького. Київ, 2009. С. 93–106; *Якимчук М. К.* Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Чернівецький національний ун-т ім. Юрія Федьковича. Чернівці, 2002. С. 79–93, 107–139.

² *Олійник Р. В.* Система та структура прокуратури України. *Європейські перспективи*. 2014. № 1. С. 33–39; *Руденко М.* Спеціалізація як принцип побудови прокурорської системи України (науково-практичний прогноз). *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2012. № 3. С. 27–32.

У цьому сенсі слід зазначити, що будь-яка системна діяльність є змістом організаційних форм, створених для її реалізації. Не вдаючись до детального розгляду існуючих в літературі думок щодо змісту і співвідношення понять «система» та «структура», виходимо із існуючої на сьогодні позиції законодавця. На законодавчому рівні прокуратура визначається як єдина система (ст. 1 Закону України «Про прокуратуру»), відтак базовим поняттям в уявленні прокуратури як впорядкованого інституціонального утворення виступає саме поняття «система».

Виходячи зі змісту Закону України «Про прокуратуру» під системою органів прокуратури України розуміється єдина сукупність прокуратур різних рівнів та спеціалізації, пов'язаних передусім метою своєї діяльності, а під структурою – внутрішня будова конкретних прокуратур (робочих апаратів органів).

На сьогодні ключові параметри системи прокуратури України знайшли своє відображення у розділі II (Організаційні основи системи прокуратури) зазначеного Закону, що, безумовно, належить до зовнішнього аспекту організації прокуратури. Водночас до дискреційних повноважень Генерального прокурора законодавець відносить утворення спеціалізованих прокуратур (на правах структурного підрозділу Офісу Генерального прокурора, обласних прокуратур, на правах підрозділу обласної прокуратури, окружних прокуратур, на правах підрозділу окружної прокуратури), а також їх реорганізацію та ліквідацію, визначення статусу, компетенції, структури і штатного розпису (ч. 2 ст. 7); утворення в структурі Офісу Генерального прокурора департаментів, управлінь, відділів*, а також Генеральної інспекції (ч. 3 ст. 8) та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, визначення, за погодженням з Директором Національного антикорупційного бюро України, її структури і штату (ч. 3 ст. 7).

Утворення, перелік, територіальна юрисдикція, реорганізація та ліквідація обласних прокуратур, визначення їхньої компетенції, структури і штатного розпису здійснюються Генеральним прокурором (ч. 4 ст. 10 Закону). При цьому в їх структурі утворюються такі підрозділи, як управління та відділи.

* При цьому управління та відділи можуть бути самостійними або входити до складу департаменту (управління).

У своєму етимологічному значенні «структура» – це взаєморозміщення та взаємозв'язок складових частин цілого; будова; устрій, організація чого-небудь¹.

М. К. Якимчук підкреслює, що структура державного органу залежить від місця органу в організаційній структурі державного управління, обсягу та змісту його компетенції, ролі в управлінні суспільними процесами. Вона цілком підпорядкована реалізації компетенції державного органу і будується зверху донизу. При цьому у всіх випадках структура, будучи формою організації апарату управління, включає в себе склад його підрозділів і відбиває взаємозв'язки між ними, які базуються на функціях управління і є складовою частиною процесу управління².

Як ми зазначали, структура робочих апаратів органів прокуратури впливає на результативність та ефективність її діяльності. Очевидно, для того, щоб діяльність органу була ефективною (із найменшою затратою сил, засобів та часу досягала найбільших результатів), його кадровий склад повинен бути певним чином організований – розподілений по відділах, управліннях, інших структурних підрозділах. Сукупність структурних підрозділів, кожен з яких має чітко визначену компетенцію, становить організаційну структуру органу прокуратури (структуру апарату) (Офісу Генерального прокурора, прокуратури обласного, а також окружних прокуратур).

У п. 114 пояснювальної записки до висновку №9 (2014) КРЕП «Європейські норми та принципи щодо прокурорів» (Римської хартії) прямо зазначається, що забезпечення ефективної діяльності знаходиться в площині відповідальності прокуратури та є її обов'язком. При цьому її організація та структура повинні визначатися таким чином, щоб оперативно вирішувати встановлені завдання за умови дотримання високої якості роботи³.

Отже, структура апаратів прокуратур має бути такою, щоб найкращим чином забезпечувати виконання поставлених перед органом

¹ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2009. С. 1405.

² Якимчук М. К. Наукові засади управління в органах прокуратури України: навч. посіб. Чернівці : Рута, 2002. С. 34.

³ European norms and principles concerning prosecutors: opinion No.9 (2014) of the Consultative Council of European Prosecutors to the Committee of Ministers of the Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/168074738b>

завдань. Вона не є самоціллю, а лише засобом, за допомогою якого забезпечуються максимальні результати роботи. При формуванні структурних підрозділів та визначенні їх компетенції важливо запобігти плутанині в роботі, не допустити дублювання компетенції, а також слід усвідомлювати важливість значення стабільності та недопущення постійних, безсистемних, недостатньо обґрунтованих змін структури.

Звернемо увагу на положення п. 30 висновку № 11 (2016) КРЕП «Якість та ефективність роботи прокурорів, у тому числі в боротьбі з тероризмом та організованою злочинністю», які свідчать, що структура органів прокуратури та її робочі механізми повинні бути достатньо гнучкими для адекватного, достатнього, швидкого та законного реагування на будь-який новий виклик, будь-то кримінальний, соціологічний, економічний або міжнародний¹.

Відповідно до ч. 1 розділу XV (Структура та штатна чисельність органів прокуратури) Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури, затвердженого наказом Генеральної прокуратури України від 18 грудня 2017 року № 351, пропозиції змін до структури чи штатної чисельності мають вноситися виключно з метою удосконалення організації роботи органу чи підрозділу органу прокуратури. При цьому слід виходити зі стану злочинності в регіоні, обсягу роботи органу (підрозділу) прокуратури та навантаження на його працівників, а також у разі змін законодавства, якщо це впливає на обсяг компетенції прокуратури, її організацію та діяльність, або адміністративно-територіального устрою².

Підготовка проектів наказів Генерального прокурора про затвердження або внесення змін до структури та штатної чисельності Генеральної прокуратури України, регіональних і місцевих прокуратур, військових прокуратур, Національної академії прокуратури України здійснюється кадровим підрозділом Генеральної прокуратури України

¹ Opinion No. 11 (2016) of the Consultative Council of European Prosecutors on the quality and efficiency of the work of prosecutors, including when fighting terrorism and serious and organised crime adopted by the CCPE at its 11th plenary meeting (Strasbourg, 17–18 November 2016). URL: <https://rm.coe.int/16807474b9>

² Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури: затверджено наказом Генеральної прокуратури України від 18 грудня 2017 року № 351; зареєстровано в Міністерстві юстиції України 26 січня 2018 року за № 113/31565. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0113-18>

на підставі пропозицій заступника Генерального прокурора – Головного військового прокурора, заступника Генерального прокурора – керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, керівників самостійних структурних підрозділів Генеральної прокуратури України, погоджених заступником Генерального прокурора згідно з розподілом обов'язків, чи подань керівників регіональних прокуратур, ректора Національної академії прокуратури України (ч. 2 розділу XV Положення).

Відповідно, окрім «достатньої гнучкості» не менш важливою є уваженість у підходах та обґрунтованість необхідності таких змін. Водночас практика роботи свідчить, що приміром у 2017–2019 роках лише до структури Генеральної прокуратури України зміни вносилися 70 разів, зокрема, у 2017 році – 18 разів; у 2018 році – 19 разів; у 2019 році – 33 рази*.

Відповідна тенденція залишається незмінною і на сьогодні. Лише за один місяць поточного, 2020 року, зміни до структури Офісу Генерального прокурора, затверджені наказом Генерального прокурора від 21 грудня 2019 року №99-шц, вже вносилися п'ять разів**.

Вочевидь такий підхід навряд чи можна пояснити «новими викликами», скоріше він розбалансовує роботу та зменшує як організаційно-управлінський вплив у межах системи прокуратури, так і правоохоронний та правозахисний вплив Генеральної прокуратури України (Офісу Генерального прокурора), всієї системи прокуратури на суб'єктів правових відносин. У цьому сенсі, стосовно відсутності сталої організаційно-штатної структури, перманентних змін та процедур реформ, у прокурорському середовищі досить поширеною є думка щодо «розвалу прокуратури».

Результати проведеного у 2019 році організаційного аналізу Генеральної прокуратури України свідчать, що станом на 15 лютого 2019 року в її організаційній структурі нараховувалося 222 структурні підрозділи, з яких 21 підрозділ I-го рівня (на правах самостійного), у тому числі: 9 департаментів, 8 управлінь, 1 відділ, Головна військова прокуратура (на правах департаменту), Спеціалізована антикорупцій-

* Лист-відповідь Офісу Генерального прокурора №27/3 – 971вих-20 від 28 лютого 2020 року на запит у порядку доступу до публічної інформації.

** Там само.

на прокуратура (на правах департаменту), Генеральна інспекція; 87 підрозділів II-го рівня (управління/відділи) та 114 підрозділів III рівня (відділи). При цьому керівний склад ГПУ становив 21 %, а саме – 432 керівники із 2085 працівників, з них: 1 – перший заступник Генерального прокурора, 5 – заступників Генерального прокурора, 12 – начальників департаментів, 18 – заступників начальників департаментів, 42 начальники та 44 заступники начальників управлінь, 168 начальників відділів, 142 – заступники начальників відділів. У 5 із 21-го самостійного структурного підрозділу керівний склад становив понад 30%. Серед прокурорів частка керівного складу у середньому становила 31% (прокурори на адміністративних посадах). Так, для прикладу, у Департаменті забезпечення діяльності керівництва Генеральної прокуратури України показник керівного складу становив 45%; Департаменті планово-фінансової діяльності, бухгалтерського обліку, звітності, внутрішнього контролю та аудиту – 36%; управлінні ювенальної юстиції – 31%. Для порівняння: відповідний середній показник у Польщі становить 11–12%¹.

Таким чином, управлінські рівні, створені за рахунок керівного складу та наявна кількість структурних підрозділів, у підсумку призводили до додаткових погоджень службової документації при прийнятті рішень, а також свідчать про більш формалізовану субординацію між працівниками ГПУ. Наприклад, звернення громадян проходили до семи кроків у чотирьох структурних підрозділах перш ніж потрапити до безпосереднього виконавця².

Після відповідних організаційних змін у Генеральній прокуратурі України, її перейменування в Офіс Генерального прокурора, скорочення загальної штатної чисельності працівників, у тому числі прокурорів, та оптимізації структури, остання на початок 2020 року (за інформацією, оприлюдненою на офіційному вебсайті Офісу Генерального прокурора) складається із 12 департаментів, 8 окремих управлінь, 2 спеціалізованих прокуратур. Загальна штатна чисельність працівників становить 1,5 тис. осіб³.

¹ Проведення організаційного аналізу Генеральної прокуратури України. Фінальний звіт (проект). 7 травня 2019 року. Рада Європи. Прайсвотерхаус Куперс Едвайзорі (PwC). С. 39, 46.

² Там само. С. 15.

³ Офіс Генерального прокурора. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/about_office

Водночас у деяких підрозділах кількість керівного складу не лише залишилася майже на тому самому рівні, а й, навпаки, зросла. Зокрема, відповідно до наказу Генерального прокурора від 21 грудня 2019 року № 100-щц «Про затвердження штатного розпису Офісу Генерального прокурора», наприклад, у Департаменті інформаційно-аналітичного та організаційного забезпечення, контролю виконання та перевірок стану організації роботи керівний склад становить 48% від загальної кількості працівників (26 осіб із 54); у Департаменті планово-фінансової діяльності бухгалтерського обліку та звітності – 34% (11 із 32); управлінні захисту прав дітей та протидії насильству – 40% (8 із 20).

Слід звернути увагу, що до сьогодні відсутній уніфікований нормативно-правовий акт, який би встановлював вимоги до граничної кількості структурних підрозділів Генеральної прокуратури України (Офісу Генерального прокурора), мінімальної та максимальної чисельності працівників у підрозділах, або ж співвідношення керівного складу до загальної чисельності працівників. При цьому представники Генеральної прокуратури України у розмові зазначали, що певною мірою (частково) для прокуратури були орієнтирами положення постанови КМУ від 12 березня 2005 року № 179 «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій»¹.

Закон України «Про прокуратуру» у ст. 14 визначає загальну чисельність працівників органів прокуратури у кількості 15 тис. осіб, при загальній чисельності прокурорів не більше 10 тис. осіб. Водночас законодавством не передбачено конкретних вимог до граничної чисельності працівників саме Офісу Генерального прокурора, не встановлено й спеціальних вимог до частки його працівників у відношенні до загальної чисельності в органах прокуратури України. У ч. 2 ст. 14 Закону України «Про прокуратуру» лише зазначено, що у структурі органів прокуратури встановлюються посади державних службовців, інших працівників, діяльність яких регулюється цим Законом та іншими законодавчими актами України.

¹ Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій: постанова Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 року № 179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2005-%D0%BF>

Слід звернути увагу, що станом на початок 2019 року порівняно з 2015 роком частка працівників ГПУ в загальній чисельності прокуратури зросла на 5% і становила 14% (прокурорів – зросла на 3% і становила 11%)¹. При цьому згідно з результатами дослідження «Європейські судові системи: ефективність та якість», підготовленого за підтримки Ради Європи та опублікованому в 2018 році на базі даних 2016 року, частка прокурорів у вищій інстанції прокуратури до загальної чисельності прокурорів в країнах, які охоплювало це дослідження, становила 5% (показник – медіана)². Отже, проведений наприкінці 2019 року процес оптимізації структури та штатної чисельності Генеральної прокуратури України мав для цього певні передумови.

Порівняно з 2014 роком загальна чисельність працівників ГПУ на початок 2019 року зросла на 20% – з 1733 до 2085 працівників, включаючи наступні зміни чисельності працівників ГПУ: кількість прокурорів збільшилася на 34% – з 897 до 1202 працівників; слідчих на 174% – з 51 до 140 працівників; державних службовців на 16% – з 368 до 426 працівників; обслуговуючого персоналу на 64% з – 53 до 87 працівників; натомість кількість робітників зменшилася на 37% – з 364 до 230 працівників. Співвідношення чисельності робітників та обслуговуючого персоналу до чисельності прокурорів, слідчих та держслужбовців ГПУ становила орієнтовно 1 до 5³.

Визначення оптимальної структури органу прокуратури, поряд із визначенням кількісного складу прокурорів та інших працівників прокуратур, належним розподілом обов'язків між їх керівництвом та працівниками, відповідно до п. 8 наказу Генерального прокурора України від 19 січня 2017 року № 15 «Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України», є важливим організаційно-управлінським чинником. Воно (це визначення) має здійснюватися з урахуванням загальних обсягів роботи, індивідуального навантаження, з дотриманням виваженості у підходах та раціонального співвід-

¹ Проведення організаційного аналізу Генеральної прокуратури України. Фінальний звіт (проект). 7 травня 2019 року. Рада Європи. Прайсвотерхаус Куперс Едвайзорі (PwC). С. 42.

² European judicial systems Efficiency and quality of justice. CEPEJ Studies №26. 2018 Edition (2016 data). URL: <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>

³ Проведення організаційного аналізу Генеральної прокуратури України. Фінальний звіт (проект). 7 травня 2019 року. Рада Європи. Прайсвотерхаус Куперс Едвайзорі (PwC). С. 42–43.

ношення між штатними одиницями керівників, прокурорів та інших працівників. Структурні підрозділи повинні створюватися на єдиних для Генеральної прокуратури України та регіональних прокуратур за-садах, як правило, за функціональним (предметним) принципом, а в місцевих – за територіальним (п. п. 8.1. наказу № 15)¹.

Завдання та функції самостійних структурних підрозділів Генеральної прокуратури України (Офісу Генерального прокурора. – *С. П.*) та регіональних (обласних. – *С. П.*) прокуратур, права й обов'язки їх працівників визначаються у положеннях, які розробляються упродовж не більше місяця з часу відповідних структурних змін та затверджуються наказами керівника прокуратури (п. п. 8.2. наказу № 15).

Відповідно до ч. 1 ст. 12 Закону України «Про прокуратуру» у системі прокуратури України діють окружні прокуратури, перелік та територіальна юрисдикція яких визначається наказом Генерального прокурора. Так само утворення, реорганізація та ліквідація окружних прокуратур, визначення їхньої компетенції, структури й штатного розпису здійснюються Генеральним прокурором. У структурі окружної прокуратури в разі необхідності утворюються такі підрозділи, як відділи (ч. 3 ст. 12). При цьому п. 24 ч. 2 розділу II (Прикінцеві і перехідні положення) Закону 113-ІХ установлено, що Додаток «Перелік і територіальна юрисдикція місцевих та військових прокуратур» до Закону України «Про прокуратуру» втрачає чинність із дня початку роботи окружних прокуратур.

Водночас відсутня уніфікована регламентація, що встановлює певні вимоги до створення підрозділів, робота яких є забезпечувальною стосовно тієї, що стосується основного змісту діяльності (функцій) прокуратури (тобто тих, що здійснюють функції так званого «бек-офісу»). Деякі положення з цього приводу можна знайти, зокрема, в таких нормативно-правових актах, як Закон України «Про державну таємницю»², Закон України «Про державну службу»³, постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення внутрішнього ау-

¹ Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України: наказ Генерального прокурора України від 19 січня 2017 року № 15. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0015900-17>

² Про державну таємницю: Закон України від 21 січня 1994 року № 3855-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12>

³ Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

диту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту»¹, Правила організації діловодства та архівного зберігання документів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях, що затверджені наказом Міністерства юстиції України² та інших.

Також відкритим залишається питання доцільності встановлення посад прокурорів у структурі та штатному розписі підрозділів (відділів, управлінь, Департаментів), діяльність яких безпосередньо не пов'язана з реалізацією функцій прокуратури. Так, у 2019 році 27% прокурорів ГПУ виконували функції «бек-офісу», а всього 51% працівників від загальної чисельності³.

На думку О. Р. Михайленка, «...тільки ті працівники прокуратури, які безпосередньо здійснюють функції, покладені на прокуратуру Конституцією України та іншими законами, повинні мати статус прокурорів». При цьому такий статус не має надаватися працівникам прокуратури, які займаються, наприклад, матеріально-технічним, кадровим, правовим, фінансовим, режимним забезпеченням; працівникам статистичної служби, секретаріату тощо⁴. Водночас, хоча такий підхід і вбачається логічним, однак відповідь на це питання неоднозначна, адже забезпечувальні, допоміжні напрями роботи, зокрема правового або кадрового спрямування, іноді потребують відповідного досвіду роботи на посадах саме прокурорів, зважаючи на фаховий рівень працівників, які розуміють специфіку прокурорської діяльності. При цьому прокурори, як правило, не виявляють бажання продовжувати свою роботу на посадах державної служби в прокуратурі, що пов'язано не стільки з професійним престижем, скільки з відповідними соціаль-

¹ Деякі питання здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту: постанова Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 року № 1001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2011-%D0%BF>

² Правила організації діловодства та архівного зберігання документів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях: затверджено наказом Міністра юстиції України від 18 червня 2015 року № 1000/5, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 22 червня 2015 року за № 736/27181. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0736-15>

³ Проведення організаційного аналізу Генеральної прокуратури України. Фінальний звіт (проект). 7 травня 2019 року. Рада Європи. Прайсвотерхаус Куперс Едвайзорі (PwC). С. 14.

⁴ Михайленко О. Р. Проблеми функцій у системі органів прокуратури. *Вісник Академії прокуратури України*. 2006. № 1. С. 37.

ними гарантіями статусу прокурорів. Крім того, досвід зарубіжних країн (Грузія, Польща) свідчить про наявність посад прокурорів в організаційних структурних підрозділах, діяльність яких не пов'язана із виконанням безпосередніх функцій прокуратури (аналітичні підрозділи, кадрові, підрозділи із забезпечення діяльності керівництва)¹.

Щодо створення підрозділів, на які покладається реалізація безпосередніх функцій прокуратури (зовнішньофункціональна діяльність), то вони згідно з п. п. 8.1. зазначеного вище наказу Генерального прокурора України № 15 створюються на єдиних для Генеральної прокуратури України (Офісу Генерального прокурора. – *С. П.*) та регіональних (обласних. – *С. П.*) прокуратур засадах, як правило, за *функціональним (предметним)* принципом, а в місцевих – за територіальним засадах, як правило, за *галузевим* принципом.

Прямо про необхідність побудови організаційної структури прокуратур за функціональним принципом йдеться в Концепції 2008 року². Проте вважаємо за необхідне звернути увагу на те, що в органах прокуратури України вже достатньо напрацьовано досвід будови організаційної структури на підставі комплексного принципу, за яким в одному структурному підрозділі об'єднуються різні функції прокуратури для комплексного (з використанням всіх системних можливостей прокуратури) та ефективного виконання завдань прокуратури в конкретній сфері правовідносин, чи то щодо конкретних суб'єктів правовідносин.

Прикладом може слугувати створення наприкінці 2010 – початку 2011 років відділів захисту інтересів громадян і держави у сфері земельних відносин. Вони наділялися наглядовими та представницькими повноваженнями. Правильність такого підходу була підтверджена подальшою практикою їх роботи. У 2011 році порівняно з 2010 роком сума коштів, які підлягали стягненню на підставі рішень судів, що вступили в законну силу – збільшилась у 9,6 раза; сума коштів, на яку реально виконано рішення судів – в 11 разів³.

¹ Проведення організаційного аналізу Генеральної прокуратури України. Фінальний звіт (проект). 7 травня 2019 року. Рада Європи. Прайсвотерхаус Куперс Едвайзорі (PwC). С. 44.

² Концепція реформування кримінальної юстиції України: затверджена Указом Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/2008. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/311/2008>

³ *Подкопаєв С. В.* Організаційна структура системи органів прокуратури України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України.* 2014. № 4. С. 73.

У цьому аспекті цікаво звернутися до історичного досвіду формування організаційної структури апаратів прокуратури.

Ще радянській системі державного будівництва були відомі різні системи побудови робочого апарату органів: лінійна (проста), функціональна і виробничо-галузева¹. До 1934 року апарат органів держави будувався за функціональною системою (сутність якої полягає в тому, що кожний структурний підрозділ апарату створюється для виконання однієї якої-небудь функції. XVII з'їзд ВКП(б), що відбувся в 1934 році, прийняв рішення про заміну віджилої функціональної системи побудови апарату державних органів іншою, принципово новою системою, яка отримала назву виробничо-галузевої (а її різновидом є виробничо-територіальна система). Його директиви з цих питань знайшли своє практичне втілення в постанові ЦВК і РНК СРСР від 15 березня 1934 року «Про організаційні заходи в області радянського і господарського будівництва»².

Відповідно до рішень XVII з'їзду ВКП (б) та на підставі постанови ЦВК і РНК СРСР від 15 березня 1934 року прокурор СРСР І. О. Акулов видав наказ від 25 березня 1934 року № 76 «Про перебудову апарата прокуратури в центрі і на місцях». У ньому вказувалося, що існуючу структуру прокуратури як в центрі, так і на місцях необхідно реорганізувати так, щоб «шляхом ліквідації функціональних частин, відділів і перебудови їх по виробничому або виробничо-територіальному принципу забезпечити високу якість роботи... посилити єдиноначалля та особисту відповідальність кожного за доручену йому роботу», «...існуюча структура, що характеризується функціональною побудовою окремих частин, відривом роботи по спостереженню за законністю від судової роботи, не забезпечує правильного, своєчасного і необхідного за своєю якістю вирішення завдань, що поставлені нині перед органами прокуратури. Розпорошення обов'язків по окремих частинах, що діють по функціональному принципу і не пов'язані між собою, приводило до керівництва взагалі, позбавляючи його необхідної конкретності та оперативності». Виходячи із зазначеного, наказано «...пере-

¹ *Манохин В. М.* Порядок формирования органов государственного управления. Москва: Госюриздат, 1963. С. 53.

² Об организационных мероприятиях в области советского и хозяйственного строительства: постановление ЦИК и СНК СССР от 15 марта 1934 года. URL: <http://istmat.info/node/22996>

будувати органи Прокуратури таким чином, щоб кожний оперативний відділ здійснював весь комплекс завдань...»¹.

Отже, замість функціональних підрозділів, що існували раніше, в апараті Прокуратури СРСР були створені сектори у справах: промисловості; сільського господарства; торгівлі, кооперації і фінансів; водного транспорту; адміністративно-судового та культурного будівництва; судово-побутових справах. Кожен із них наділявся всіма функціями прокуратури у відповідній сфері. Перебудову апаратів нижчестоящих прокуратур доручалося здійснити згідно зі структурою Прокуратури СРСР.

Такий досвід може бути взятий до уваги на сучасному етапі реформування прокуратури та бути корисним для вироблення ефективної організаційної структури апаратів прокуратур.

Виходячи із особливої значимості для суспільства і держави певних сфер правовідносин, вважаємо, що в структурі Офісу Генерального прокурора за комплексним принципом мають бути сформовані щонайменше наступні підрозділи (Департаменти): захисту прав громадян та інтересів держави в сфері навколишнього природного середовища; захисту прав громадян та інтересів держави в сфері охорони здоров'я, освіти та праці; захисту прав дітей та соціально незахищених громадян; захисту інтересів держави в бюджетній сфері. Відповідно, в прокуратурах обласного рівня – управління.

Підсумовуючи все вищевикладене доходимо наступних висновків. *По-перше*, призначення організаційної структури прокурорської системи та робочих апаратів її органів полягає в практичній реалізації компетенції прокуратури. Від того, як вона побудована, залежить ефективність самої прокурорської діяльності. *По-друге*, процес оптимізації організаційної структури має бути всебічно обміркованим. *По-третє*, структура апаратів повинна бути такою, щоб найкраще забезпечувати виконання поставлених перед органом завдань. При формуванні структурних підрозділів та визначенні їх компетенції важливо запобігти плутанині в роботі та не допустити дублювання компетенції. Вагоме значення має стабільність структури та недопущення постійних, безсистемних, недостатньо обґрунтованих змін. *По-*

¹ О перестройке аппарата прокуратуры в центре и на местах: приказ Прокурора СССР от 25 марта 1934 года № 76. *Советская прокуратура* : сб. документов. Москва: Юрид. лит., 1981. С. 108–110.

четверте, для підвищення ефективності прокурорського впливу на певні сфери правовідносин, що становлять особливу важливість для суспільства і держави, а також підвищення рівня захисту окремих категорій громадян, деякі структурні підрозділи апаратів прокуратур доцільно створювати за комплексним принципом.

2.3.2. Формування нових управлінських процедур у прокуратурі

Питанням організації роботи та управління в прокуратурі, як ми вже зазначали, приділено достатньо уваги як науковцями, так і практиками. Тому, з огляду на наявні трансформаційні процеси, ми зосередимо увагу на положеннях міжнародних документів у даній сфері та ступеню їх імплементації в національне законодавство.

Управління в системі прокуратури України зумовлено ієрархічним типом її побудови. Слід знідкреслити, що Закон України «Про прокуратуру» 2014 року на відміну від попереднього вже не містить традиційного для системи принципу організації прокуратури – принципу централізації. Зазначене можна пояснити змінами в організаційному статусі прокурорів, суттєвим посиленням гарантій їх незалежності та, певною мірою, демократизацією службових відносин, як наслідок впровадження загальних підходів та положень міжнародних документів у сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів. У цьому сенсі загальні підходи до управління, які полягають у тому, як зазначає М. К. Якимчук, що «суб'єкт управління повинен «переглядати» всі елементи об'єкта і їх взаємозв'язки, щоб мати можливість впливати на них з метою оптимального вирішення завдання»¹ стосовно прокуратури вони все ж виявляють свою специфіку, зумовлену характером діяльності прокуратури, статусом прокурорів та необхідністю забезпечення їх незалежності.

Міжнародною спільнотою цим питанням приділяється достатньо уваги. Так, у п. 9 Рекомендації R (2000) 19 КМ РЄ прямо вказується на те, що якщо брати до уваги організацію і внутрішнє управління прокуратури, зокрема розгляд і *перегляд справ*, то вони повинні відповідати вимогам *неупередженості та незалежності*, а у п. 10 зазначено,

¹ Якимчук М. К. Наукові засади управління в органах прокуратури України: навч. посіб. Чернівці : Рута, 2002. С. 35.

що кожен прокурор має право вимагати, щоб *розпорядження*, які йому даються, були викладені у *письмовій формі*. Якщо прокурор вважає, що розпорядження якоюсь мірою незаконні чи суперечать його сумлінню, необхідно провести відповідну *внутрішню процедуру*, яка може призвести до *можливої заміни прокурора*. При цьому в пояснювальному меморандумі до вказаних пунктів звертається увага на те, що ієрархічна структура є необхідним аспектом для всіх прокурорських служб з огляду на виконувани ними завдання. Взаємовідносини між різними ієрархічними рівнями повинні встановлюватися чіткими, недвозначними правилами, для недопущення особистої упередженості. Також необхідно, щоб принцип неупередженості застосовувався при визначенні статусу прокурора у внутрішній організації і функціонуванні кожної прокуратури¹.

Як зазначається у п. 36. а) Рекомендації R (2000) 19 КМ РЄ для сприяння справедливій, узгодженій та ефективній діяльності прокурорів держава повинна приділяти належну увагу ієрархічним методам організації, не допускаючи, щоб такі організаційні методи призвели до неефективних або таких, що утворюють перешкоди, бюрократичних структур; визначати загальні принципи і критерії для використання їх як рекомендацій при прийнятті рішень в окремих справах, щоб остерегатися прийняття випадкових рішень.

Гарантії рівності громадян перед законом та ефективного функціонування системи кримінального судочинства залежать від визначеного рівня координації та узгодженості зусиль, які розглядаються за межами провадження в окремих справах. Ці вимоги вважаються більш доречними в тих системах, де прокурор є незалежним або має значну самостійність. У пошуках узгодженості прокурорської практики мають бути пріоритетними наступні три елементи: 1) чітко встановлена ієрархія, без наявності внутрішньої бюрократії, в якій всі члени прокурорської служби повинні відчувати відповідальність за власні рішення і могли б проявити ініціативу для виконання конкретної роботи; 2) загальні керівні принципи щодо застосування політики у відношенні злочинності, викладені пріоритети та засоби їх втілення, беручи до уваги дискреційні повноваження прокурорів; 3) набір критеріїв щодо

¹ On the role of public prosecution in the criminal justice system: Recommendation R (2000)19 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 6 October 2000. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804be55a

керівництва прийняттям рішень в окремих справах задля єдності правозастосування.

КМ РЄ вважає першочерговою справою, щоб парламент або уряд ухвалили такі керівні принципи й критерії. Тільки там, де національне законодавство зберігає незалежність прокурора, прокуратура сама може мати повноваження встановити їх (коментар до п. 36. Рекомендації R (2000) 19 КМ РЄ).

Схожі положення містяться і в п. 9 спільного висновку КРЄС та КРЄП «Судді та прокурори в демократичному суспільстві», згідно з якими у державі, що керується принципом верховенством права та де прокуратура має ієрархічну структуру, ефективність прокурорської служби (прокуратури. – С. II.) тісно пов'язана з наявністю прозорих правил щодо реалізації їх повноважень, підзвітності та відповідальності. Вказівки прокурорам повинні надаватися у письмовому вигляді відповідно до закону та, де це передбачено, на підставі оприлюднених інструкцій чи критеріїв діяльності прокуратури. Перегляд рішення прокурора про порушення кримінальної справи чи відмову в порушенні має здійснюватися відповідно до закону та бути неупередженим і об'єктивним¹.

При цьому у п. 29 пояснювальної записки до висновку, з посиланням на п. 9 самого висновку йдеться про те, що хоч яким би був статус прокурорів, вони повинні мати повну функціональну незалежність у виконанні своїх повноважень, передбачених законом; реалізовувати свої повноваження відповідно до чітких та прозорих керівних принципів для того, щоб гарантувати їх (прокурорів. – С. II.) відповідальність та запобігти довільній чи непослідовній реалізації ними своїх проваджень.

Водночас повторно наголошується на тому, що задля забезпечення рівності, послідовності та ефективності в діяльності органів прокуратури держави повинні визначити загальні принципи та критерії, які слугуватимуть рекомендаціями при винесенні рішень прокурорами в окремих справах (п. 30 пояснювальної записки); вказівки прокурорам

¹ Про відносини між суддями та прокурорами в демократичному суспільстві: висновок № 12 (2009) Консультативної ради європейських суддів та висновок № 4 (2009) Консультативної ради європейських прокурорів (Бордоська декларація). URL: <https://rm.coe.int/opinion-no-12-2009-on-the-relations-between-judges-and-prosecutors-in-16806a1fbd>

мають надаватися в письмовому вигляді, відповідно до закону і, якщо можливо, згідно з керівними принципами та критеріями діяльності прокуратури (п. 9 спільного висновку (декларації), п. 31 пояснювальної записки). Будь-яке рішення про перегляд рішення прокурора щодо ініціювання обвинувачення або відмови від нього має прийматись на підставі закону, неупереджено та об'єктивно (п. 9 спільного висновку (декларації) КРЕС та КРЕП, п. 32 пояснювальної записки до висновку).

У п. XIV висновку №9 (2014) КРЕП «Європейські норми та принципи щодо прокурорів» так само звертається увагу на те, що організація більшості прокурорських служб (прокуратур) заснована саме на ієрархічній структурі. Водночас відносини між різними рівнями ієрархії повинні регулюватися чіткими, однозначними і збалансованими правилами. Розподіл та перерозподіл справ мають відповідати вимогам неупередженості¹.

У пояснювальній записці до висновку №9 (2014) КРЕП конкретизовано, що відносини між різними рівнями ієрархії не лише повинні регулюватися чіткими, недвозначними і збалансованими правилами, а й має бути передбачена адекватна система стримувань і противаг (п. 40). У державі, яка керується принципом верховенства права, за ієрархічності структури системи прокуратури, ефективність управління прокурорами тісно пов'язана з прозорими процедурами підвітності та відповідальності (п. 41). При цьому також акцентується увага на необхідності розробки належних гарантій невтручання в діяльність прокурора. Таке невтручання, зокрема, означає забезпечення того, щоб діяльність прокурора була вільною від «надмірного або незаконного внутрішнього тиску з боку системи прокуратури». В ієрархічній системі прокурор вищого рівня повинен мати можливість здійснювати належний контроль за рішеннями підпорядкованих прокурорів за умови дотримання та гарантування відповідних прав окремих прокурорів (п. 42).

Так само у п. 31 висновку №13 (2018) КРЕП «Незалежність, підзвітність та етика прокурорів» передбачено, що прокурори повинні бути незалежними за своїм статусом та поведінкою, тобто вони мають користуватися внутрішньою незалежністю і повинні мати можливість

¹ Opinion No.9 (2014) of the Consultative Council of European Prosecutors to the Committee of Ministers of the Council of Europe on European norms and principles concerning prosecutors. URL: <https://rm.coe.int/168074738b%C2%A0>

вільно виконувати свої функції та ухвалювати рішення відповідно до посади за ієрархією, навіть якщо варіанти дій у різних правових системах відрізняються¹.

Констатується загальна тенденція до більшої незалежності прокуратури та прокурорів, що заохочується КРЕП, хоча досі у цьому напрямі не існує загальноприйнятих стандартів (п. 33 висновку № 13 (2018) КРЕП). Водночас зазначається, що внутрішня незалежність не означає, що кожен прокурор вільно робить що завгодно; він може знаходитися у відносинах підпорядкування, завдання якого полягає в тому, щоб забезпечити чітке і без шкоди для незалежності – належне функціонування прокуратури в цілому, а також узгодженість, послідовність і одноманітність дій у сфері правосуддя та захисту прав людини (п. 39).

Прокурори є підзвітними, а це, зокрема, означає: не діяти свавільно; ухвалювати рішення відповідно до закону; обґрунтовувати рішення, ґрунтуючись на принципі законності або з використанням свободи розсуду; надавати, у разі необхідності, звіти відповідним заінтересованим сторонам (п. 19 висновку № 13 (2018) КРЕП).

Ієрархічна структура є спільним аспектом більшості прокуратур. Внутрішня незалежність не перешкоджає ієрархічній організації служби та укладенню загальних рекомендацій або директив щодо застосування закону для забезпечення узгодженості закону та судової практики або пріоритетів дій прокурорів. Це важливо в тих державах, де застосовується принцип «можливості/свободи розсуду». Усі внутрішні інструкції в прокуратурі повинні надаватися в письмовій формі, бути прозорими та спрямованими на пошук правди й належного відправлення правосуддя (п. 40 висновку № 13 (2018) КРЕП).

У п. п. V, VI рекомендацій до висновку № 13 (2018) КРЕП наголошується, що внутрішня незалежність не перешкоджає ієрархічній організації прокуратури та укладенню загальних рекомендацій щодо застосування закону для забезпечення узгодженості та послідовності в його застосуванні чи застосуванні судової практики або визначення пріоритетів для дій прокурорів. Якщо вказівки надаються прокурорам, то вони повинні надаватися у письмовій формі, у повністю прозорий спосіб і завжди з метою застосування закону при дотриманні прав і свобод.

¹ Незалежність, підзвітність та етика прокурорів: висновок Консультативної ради європейських прокурорів № 13 (2018). URL: https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-ukr/1680939322#_ftnref1

Порядок реалізації владних повноважень, підзвітності та відповідальності повинні бути прозорими для того, щоб підвищити довіру суспільства. Якщо прокурор отримує індивідуальні вказівки від свого керівництва, які на його погляд є незаконними або не відповідають професійному етичному кодексу, він не повинен бути змушений їх виконувати та йому має надаватися можливість викласти свої причини власному керівництву.

У п. п. 41–44 висновку № 13 (2018) КРЕП йдеться також про необхідність створення чітких механізмів, які дозволять прокурорам нижчого рівня оскаржувати призначення або вказівки вищого за посадою прокурора, якщо вони вважають, що ці доручення чи вказівки є незаконними або необґрунтованими. Можливість оскарження рішень прокурорів, чи то звернення до вищого за посадою прокурора або до суду, коли вони подаються потерпілими, жодним чином не суперечить їхній незалежності, а допомагає підвищити відповідальність за умови, що це призводить до належного розгляду справи, про що сторони повідомляються належним чином.

Так само, раніше, у п. 31 звіту щодо європейських стандартів незалежності судової системи: частина II – прокуратура, прийнятого Венеціанською комісією на 85-му пленарному засіданні 17–18 грудня 2010 року, зазначається про те, що в системі ієрархічного підпорядкування прокурори пов'язані директивами, інструкціями та рекомендаціями, які видаються їх керівниками. При цьому внутрішня незалежність може розглядатися як відсутність попереднього схвалення та підтвердження керівництвом дій прокурорів, що реалізують свої повноваження відповідно до закону. Прокурори повинні мати гарантії щодо невторчання з боку свого «ієрархічного начальника» у прокурорську діяльність¹. Невтручання означає забезпечення того, що діяльність прокурора не буде під надмірним або незаконним внутрішнім тиском у середині системи прокуратури. Для уникнення неправомірних вказівок звертається увага на необхідність розробки каталогу відповідних гарантій. Такі гарантії мають охоплювати питання призначення, дисципліни/звільнення, а також конкретні правила для управління справами та процесом прийняття рішень (п. 32).

¹ Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service – Adopted by the Venice Commission – at its 85th plenary session (Venice, 17–18 December 2010). URL: <https://rm.coe.int/1680700a60>

Як бачимо, функціональна незалежність прокурорів не має такого обсягу та гарантій, які має незалежність суддів. На відміну від рішень суддів, рішення і дії прокурорів можуть піддаватися ієрархічному контролю з боку вищестоящего прокурора. Водночас для забезпечення підзвітності, запобігання упередженому чи непослідовному ставленню до реалізації своїх функцій прокурори повинні діяти згідно з чіткими, зрозумілими і прозорими керівними принципами реалізації своїх повноважень¹. Для прикладу, надання керівником вказівки про те, як слід проводити кримінальне переслідування та збір доказів зазвичай вважається прийнятним рівнем їх участі в кримінальному переслідуванні. Однак такі вказівки повинні завжди оформлятися в письмовій формі, бути обґрунтованими і відповідати законодавству. Також їх необхідно долучати до матеріалів кримінальної справи з тим, щоб підсудний мав до них доступ. У прокурора повинно бути право на оскарження незаконної вказівки, наданої керівником, а також право не бути відстороненим від справи у довільному порядку².

Пунктом 125 (підрозділу А. Відносини між керівниками прокуратур та нижчестоящими прокурорами розділу IV. Ключові рекомендації) звіту по оцінці потреб «Укріплення функціональної незалежності прокурорів у східноєвропейських країнах-учасниках»,³ підготовленого за сприяння ОБСЄ (далі – Звіт ОБСЄ), державам рекомендовано забезпечити виконання керівниками прокуратур своїх управлінських функцій, однак щоб вони при цьому могли виступати в якості старших прокурорів (працюючи у більш складних справах). Як правило, керівники не повинні втручатися в розслідування чи кримінальне переслідування у справах, які знаходяться в провадженні прокурора нижчого рівня. Старші прокурори можуть брати активну участь у провадженнях щодо особливо важливих справ, зокрема тих, де зачіпаються питання правових принципів. Такі категорії справ повинні визначатися зазда-

¹ Див.: п. п. 29–31 пояснювальної записки до спільного висновку «Про відносини між суддями та прокурорами в демократичному суспільстві» (Бордоська декларація). URL: <https://rm.coe.int/opinion-no-12-2009-on-the-relations-between-judges-and-prosecutors-in-/16806a1fbd>

² Див.: п. п. 26, 58 Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service – Adopted by the Venice Commission – at its 85th plenary session (Venice, 17–18 December 2010). URL: <https://rm.coe.int/1680700a60>

³ Укрепление функциональной независимости прокуроров в восточноевропейских государствах-участниках: отчет об оценке потребностей. OSCE, ODIHR, 2020. URL: <https://www.osce.org/ru/odihhr/447865?download=true>

легідь. Національний закон також може дозволяти задіяти групи прокурорів у провадженнях щодо важливих справ, при цьому керівник групи має мати вирішальний голос при прийнятті рішень (хоча і не без урахування думки інших прокурорів).

За результатами цього звіту підготовлені ключові рекомендації, на які варто звернути увагу державам-учасникам для забезпечення того, щоб у разі незгоди керівника прокуратури з рішенням нижчестоящого прокурора з якої-небудь справи він міг дозволити цьому прокурору продовжити ведення справи, взяти справу до свого провадження або передати іншому нижчестоящому прокурору. Якщо рішення прокурора скасовується прокурором вищого рівня, прокурор повинен продовжити подальше розслідування або кримінальне переслідування у цій справі, тільки якщо він визнає законність такого рішення (п. 128 Звіту ОБСЄ).

В органах прокуратури мають вестися детальні записи «обов'язкових періодичних нарад», під час яких прокурори доповідають керівникам про хід розслідування або кримінальне переслідування у справах, які знаходяться в їх провадженні, та отримують вказівки щодо його подальшого ходу. Потрібно переконатися, що всі вказівки, отримані підпорядкованими прокурорами від керівників, надаються їм у письмовій формі та фіксуються в протоколах офіційних нарад. При наданні таких вказівок старші прокурори зобов'язані поважати функціональну незалежність підлеглих щодо прийняття процесуальних рішень. Не повинні надаватися усні чи письмові вказівки щодо остаточного результату справи, наприклад, щодо рішення передавати справу до суду або відхилити це рішення. Вказівки можуть надаватися для виправлення процесуальних прогалин, рішень, які не відповідають нормам законодавства або вимогам щодо допустимості доказів, також вони можуть зачіпати факти порушення прав людини і проведення додаткових слідчих дій (п. 129 Звіту ОБСЄ)¹.

У звіті ОБСЄ також звертається увага на розвиток внутрішньої політики системи, яка стосується забезпечення функціональної незалежності прокурорів та її відомчої нормативної регламентації. Окремо наголошується на необхідності проведення аудиту політики щодо

¹ Укрепление функциональной независимости прокуроров в восточноевропейских государствах-участниках: отчет об оценке потребностей. OSCE, ODIHR, 2020. URL: <https://www.osce.org/ru/odih/447865?download=true>

функціональної незалежності прокурорів, а також на недопустимості використання дисциплінарних заходів за правову позицію прокурора і на тому, що «...дисциплінарна відповідальність повинна виникати тільки у випадках неналежної поведінки, а не з причини незадовільної роботи прокурора, що з'ясувалося у межах оцінки діяльності співробітника» (п. п. 133–137 Звіту ОБСЄ).

У п. 115 пояснювальної записки до висновку №9 (2014) КРСП йдеться про ефективне управління системою прокуратури, без бюрократичних зволікань, для чого необхідно мати достатню кількість належним чином підготовленого та кваліфікованого адміністративного персоналу.

Керівництво прокуратури повинно забезпечувати стратегічне лідерство. На це звертається увага у п. 23 висновку № 11 (2016) КРСП «Якість та ефективність роботи прокурорів, у тому числі в боротьбі з тероризмом та організованою злочинністю»¹. При цьому зазначається про важливість стратегічного планування (стратегічний план), яке б включало професійні цілі та управління людськими і матеріальними ресурсами задля спрямування роботи прокурорів. Такий план може передбачати внутрішні заходи для підвищення якості й ефективності через адекватне управління людськими ресурсами та справами, а так само і цільові заходи для цього.

У контексті управління в прокуратурі приділяється увага кількісним та якісним показникам результатів її діяльності, а також індивідуальній (кількісній та якісній) *оцінці роботи прокурора*. Як зазначається у п. 36 висновку № 11 (2016) КРСП, багато держав-членів застосовують статистичний облік робочого навантаження та результатів роботи прокурорів, а також враховують рівень злочинності у різних сферах, які знаходяться під їх юрисдикцією. У багатьох країнах оцінка роботи прокурорів використовується для покращення якості та ефективності роботи прокуратури.

При цьому наголошується, що прокуратура повинна прозоро встановлювати показники та механізми моніторингу, насамперед, щоб заохотити прокурорів до досягнення більш високого рівня професіо-

¹ Opinion No. 11 (2016) of the Consultative Council of European Prosecutors On the quality and efficiency of the work of prosecutors, including when fighting terrorism and serious and organised crime adopted by the CCPE at its 11th plenary meeting (Strasbourg, 17–18 November 2016). URL: <https://rm.coe.int/16807474b9>

налізму. Внутрішній моніторинг прокуратури має бути регулярним, пропорційним і ґрунтуватися на принципах верховенства права (п. 37 висновку № 11 (2016) КРЕП). Кількісні показники (кількість справ, тривалість провадження тощо) не повинні бути єдиним відповідним критерієм для оцінки ефективності функціонування прокуратури та/або конкретного прокурора.

Раніше аналогічним чином КРЕС у п. 42 висновку № 6 (2004) «Про справедливий суд у розумні строки та роль судді в судових процесах з урахуванням альтернативних засобів вирішення спорів» звертала увагу, що «якість» правосуддя не повинна розглядатися як синонім простої «продуктивності» судової системи», зазначивши при цьому, що якісний підхід повинен насамперед оцінювати спроможність системи задовольняти попит на правосуддя відповідно до загальних цілей правової системи, де швидкість проходження справою процесуальних стадій розгляду є лише одним із елементів¹.

Отже, для того, щоб доповнювати показники кількісного характеру, слід враховувати певні якісні показники, такі як ефективність та ретельність розслідувань (якщо це стосується компетенції прокурора), належне використання доказів, чітка лінія побудови підтримання обвинувачення прокурором, професійна поведінка в суді тощо. Оцінюючи строки кримінального переслідування, необхідно також враховувати гарантії, передбачені ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а саме ухвалення рішення в розумні строки, як про це також згадується у п. 26 висновку № 11 (2008) КРЕС².

Тому у національних правових системах повинна бути впроваджена система оцінки роботи прокурорів на основі кількісних та якісних показників, відповідних основним принципам справедливості, які втілено у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та інших міжнародних документах (п. 40 висновку № 11 (2016) КРЕП). Вона повинна проводитися через регулярні проміжки часу, бути розумною, на основі адекватних, об'єктивних і встановлених критеріїв, в рамках належної та справедливої процедури (п. 65 висновку № 9

¹ Про справедливий суд у розумні строки та роль судді в судових процесах з урахуванням альтернативних засобів вирішення спорів: висновок Консультативної ради європейських суддів № 6 (2004). URL: <https://rm.coe.int/-6-2004-/16807477cd>

² Про якість судових рішень: висновок Консультативної ради європейських суддів № 11 (2008). URL: <https://rm.coe.int/opinion-n-11-2008-on-the-quality-of-judicial-decisions-/16806a1fbc>

(2014) КРЕП). Прокурори повинні мати доступ до результатів, що стосуються їх оцінки, а також мати право подавати зауваження та, при необхідності, право на компенсацію (п. 66 висновку №9 (2014) КРЕП).

Оцінка роботи прокурорів визнається як корисний стратегічний інструмент для підвищення кваліфікації, необхідної для задоволення вимог щодо якості, ефективності та професіоналізму. Підсумки оцінювання можуть суттєво сприяти розробці відповідних навчальних програм для прокурорів усіх рівнів (п. 42 висновку № 11 (2016) КРЕП).

Результати анкетування членів асоціації КРЕП свідчать про використання двох методів оцінки: формального та неформального (п. 43 висновку № 11 (2016) КРЕП).

Формальний метод рекомендує проведення оцінки за попередньо встановленим графіком (наприклад, через кожні три-п'ять років). Він заснований на спеціально розробленій процедурі оцінки певних навичок та може поєднувати в собі систему оцінювання, що дає змогу порівнювати прокурора з колегами та сприяти його швидкому службовому просуванню. Результати такого оцінювання можуть бути оскаржені прокурором у суді. Метод неформального оцінювання ґрунтується на обговоренні, спрямованому на отримання та надання інформації про шляхи та засоби підвищення якості й ефективності діяльності прокурора, робота якого оцінюється (наприклад, зрозумілість обвинувального акта, здатність працювати в команді, не порушувати професійні стандарти тощо) або як частина більш стратегічного підходу, який включатиме перевірку того, чи має прокурор належні навички виконувати свої обов'язки.

У той час як формальні оцінювальні заходи передбачають чітко визначені цілі оцінювання, критерії та статус суб'єкта оцінювання, а порядок їх проведення врегульований законом або підзаконним актом (відомчим документом), неформальні оцінювання, як правило, не мають безпосереднього наслідку для прокурора, що оцінюється. Воно, зазвичай, проводиться шляхом обговорення і дозволяє прокурору, щодо якого здійснюється оцінювання, проаналізувати проблемні питання, продемонструвати свої навички та узгодити кар'єрні цілі. Неформальний збір інформації про прокурора, який подає свою кандидатуру на підвищення, також може розглядатися як неформальне оцінювання.

Кожен із двох методів оцінки повинен мати однакову мету – вивчення спроможності та працездатності прокурора. Крім того, вони застосо-

вуються при вирішенні питання про заохочення: підвищення заробітної плати, нагородження чи відзнаки або ж для запобігання професійним зловживанням чи помилкам і, таким чином, стримують від необхідності притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності.

КРЕП у своєму висновку № 11 (2016) не сформулювала позицію щодо формального або неформального оцінювання. Натомість GRECO вважає, що введення більш формалізованих процедур, які замінюють неформальні оцінки системою періодичного оцінювання (що ґрунтується на стандартизованих критеріях), створює додаткові елементи об'єктивного оцінювання для кар'єрного зростання прокурора на заходах справедливості та заслуг. Така система може надавати велику кількість переваг у контексті поточного конструктивного діалогу з різними рівнями вертикалі управління та керівництвом¹.

Крім того, зазначається, що запровадження формальних оцінювань якості діяльності (роботи) прокуратури не лише зможе забезпечити належний моніторинг та оцінювання прокурорів, а й сприятиме формуванню більш об'єктивного та прозорого процесу їх службового підвищення². Відповідно, критерії та порядок оцінювання повинні бути визначені завчасно, закріплені на законодавчому рівні та оприлюднені для широкого загалу³. Загальні принципи і порядок оцінювання мають бути зрозумілими для громадськості. Водночас, для уникнення надмірного зовнішнього втручання, громадська думка щодо прокурора враховуватися не повинна⁴.

¹ Див.: п. 94 fourth evaluation round corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors (fourth evaluation round, Austria) Adopted by GRECO at its 73rd Plenary Meeting (Strasbourg, 17–21 October 2016).

URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806f2b42>

² Див.: п. 167 fourth evaluation round corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors (fourth evaluation round, Estonia) Adopted by GRECO at its 58th Plenary Meeting (Strasbourg, 3–7 December 2012).

URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c32b5>

³ Див.: п. 227 звіту за результатами оцінки запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів (четвертий раунд оцінювання, Україна), ухваленого на 76-му пленарному засіданні GRECO (Страсбург, 19–23 червня 2017 року). URL: <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-p3-76-greco-19-23-2017-/1680737206>

⁴ Для прикладу, див. п. 47 висновку № 17 (2014) Консультативної ради європейських суддів «Про оцінювання роботи суддів, якості правосуддя та повагу до незалежності судової влади». URL: <https://rm.coe.int/-/17-2014-/1680792012>

Група експертів GRECO переконана, що створення формальних механізмів оцінки виконання службових обов'язків не тільки забезпечить можливість проведення належного моніторингу та оцінки роботи прокурорів, а й сприятиме створенню більш об'єктивного та прозорого механізму просування по службі, вільного від будь-яких неналежних впливів. У контексті України це є особливо важливим, зважаючи на часті звинувачення у політичному втручанні та низький рівень довіри громадян до органів прокуратури¹.

Справедливість та об'єктивність порядку проведення оцінювання залежить не лише від якості законодавства, а й від того, як воно застосовується на практиці². Прокуратурі необхідно прозоро встановлювати показники та відповідні механізми, насамперед, щоб мотивувати прокурорів прагнути досягати більш високого рівня професіоналізму в своїй роботі. Внутрішнє реагування має бути постійним, пропорційним та ґрунтуватися на принципі верховенства права³.

Загалом, критерії оцінювання ефективності роботи прокурорів мають бути стандартизованими, об'єктивними та ґрунтуватися на принципах заслуг і прозорості з урахуванням автономії прокуратури та незалежності прокурорів. Слід запровадити методологію для ретельного й поглибленого вивчення кваліфікації, добросовісності та ефективності прокурорів⁴. Джерела інформації мають бути надійними, а справи, які знаходилися в провадженні прокурора, можна визначати шляхом випадкового вибору. Крім того, слід запропонувати прокурору,

¹ Див.: п. 228 звіту за результатами оцінки запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів (четвертий раунд оцінювання, Україна), ухваленого на 76-му пленарному засіданні GRECO (Страсбург, 19–23 червня 2017 року). URL: <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-p3-76-greco-19-23-2017-/1680737206>

² Див.: п. 156 fourth evaluation round corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors (fourth evaluation round, Republic of Moldova). Adopted by GRECO at its 72th Plenary Meeting (Strasbourg, 27 June – 1 July 2016). URL: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/168075bb45>

³ Див.: п. 38 висновку Консультативної ради європейських прокурорів №9 (2014) (Римської хартії) «Європейські норми та принципи щодо прокурорів». URL: <https://rm.coe.int/168074738b%2%A0>

⁴ Див.: п. 129 fourth evaluation round corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors (fourth evaluation round, Bulgaria) Adopted by GRECO at its 67 th Plenary Meeting (Strasbourg, 23–27 March 2015). URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c983f>

щодо якого проводиться оцінювання, надати власні приклади якісно виконаної ним роботи. Це, як зазначається, особливо важливо у разі, якщо інформація є підставою для негативної оцінки¹.

Також звертається увага на загальний контекст, що впливає на оцінювання та який при його проведенні слід враховувати, адже на якість та ефективність роботи прокурорів можуть істотно впливати зовнішні чинники, які переважно перебувають поза контролем прокурорів, зокрема такі, як законодавство та судові рішення, а також наявні ресурси та очікування від суспільства. Крім того, неправомірний зовнішній вплив, тиск, погрози чи втручання (безпосередні або опосередковані), з будь-якого боку та з будь-яких причин, також можуть вплинути на діяльність прокурорів, як і на суддів. Саме тому при оцінюванні ефективності роботи прокурорів повинна враховуватися наявність таких чинників, як упереджене висвітлення діяльності прокуратури в засобах масової інформації, тиск з боку громадськості, висловлювання публічних діячів, а також наявність та дієвість механізмів забезпечення захисту прокурорів від таких форм втручання для забезпечення неупередженого виконання ними службових обов'язків².

Так само і КРЕП рекомендує, щоб оцінка роботи прокурорів була прозорою, передбачуваною та здійснювалася на чітких критеріях, заздалегідь опублікованих та тих, що стосуються як матеріальних правил, так і процедурних (п. 44 висновку № 11 (2016) КРЕП).

Для того, щоб вважатись прозорою та передбачуваною, будь-яка оцінка повинна передбачати право прокурора обговорювати її результати або порівнювати результати самооцінки з оцінкою його керівника чи компетентної особи, якщо вони відрізняються, а також оскаржувати їх. Результати оцінки не повинні оприлюднюватися так, щоб підірвати особисту недоторканність та честь заінтересованої особи (прокурора) (п. 45 висновку № 11 (2016) КРЕП). Оцінка має проводитися на основі однакових критеріїв для одного того ж виду роботи в прокуратурі. Як і у випадку, коли оцінюється загальна ефективність про-

¹ Див.: п. 88 Interim Opinion on the Draft Law on the State Prosecution Office of Montenegro, adopted by the Venice Commission at its 101st Plenary Session (Venice, 12–13 December 2014) (CDL-AD(2014)042-e). URL: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)042-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)042-e)

² Див. *Печі І.*, Вісентін М. Стандарти Ради Європи щодо оцінювання ефективності роботи прокурорів. *Рада Європи*. 2018. С. 9.

куратури, КРЄП вважає, що для визначення якості роботи прокурора слід враховувати кількісні та якісні елементи, такі як кількість відкритих та закритих справ, типи рішень та їх результати, тривалість провадження, навички організації роботи, вміння чітко висловлювати думку усно та письмово, відкритість до сучасних технологій, знання іноземних мов, організаторські навички, а також здатність співпрацювати з іншими людьми в прокуратурі чи поза її межами (п. 46).

Як бачимо, в цілому системі оцінки діяльності прокурорів у міжнародних документах приділяється належна увага. Щодо оцінки діяльності (роботи) окремого прокурора, то увага звертається на необхідність розробки та впровадження такої системи без прив'язки до показників розкриття злочинів чи виправдувальних вироків¹. Замість цього вона повинна орієнтуватися на навички прокурора, включаючи показники, які можуть бути професійними (знання права, вміння надавати докази в суді, вміння писати клопотання та інші процесуальні документи), особистісними (вміння справлятися з робочим навантаженням, самостійно приймати рішення) та соціальними (вміння працювати з колегами, повага до суду та сторони захисту і потерпілого).

У контексті оцінювання індивідуальної ефективності Венеціанська комісія звертала увагу на необхідність визначення суб'єкта оцінювання професійних якостей та особистих досягнень прокурора. І це питання не варто залишати на власний розсуд безпосереднього керівника або Генерального прокурора². Якщо Рада прокурорів залучена до оцінювання, то краще було б обмежити цю роль лише наглядом, а фактичну реалізацію процедури оцінювання покласти на технічний орган³.

¹ Див.: п. п. 138, 139 Отчета об оценке потребностей. Укрепление функциональной независимости прокуроров в восточноевропейских государствах-участниках: отчет об оценке потребностей. OSCE, ODIHR, 2020. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/447865?download=true>

² Див.: п. 50 Opinion on the draft law on the Public Prosecutors' service of Moldova adopted by the Venice Commission at its 75th Plenary Session (Venice, 13–14 June 2008) (CDL-AD(2008)019-e). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2008\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2008)019-e); p. 84 Opinion on the draft Law on the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina adopted by the Venice Commission at its 98th Plenary Session (Venice, 21–22 March 2014) (CDL-AD(2014)008-e). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)008-e)

³ Див.: п. п. 83–84 Avis intérimaire sur le Projet de Loi sur le ministère public du Monténégro, adopté par la Commission de Venise à sa 101ème session plénière (Venise, 12–13 décembre 2014) (CDL-AD(2014)042-f). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)042-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)042-f)

Зазвичай такий орган є комітетом чи комісією в межах Ради прокурорів. При цьому комісія з оцінки повинна мати достатній рівень незалежності від Ради прокурорів, а до її складу повинні входити авторитетні юристи, оскільки інформація, отримана від осіб з поза системи, може виступати додатковою гарантією неупередженості та незалежності, а також допомагати уникати непотизму та сприйняття діяльності комісії як інструменту самозахисту системи, що могло б статися, якби оцінювання здійснювали лише прокурори. Інші фахівці також можуть брати участь у цьому процесі, проте за умови, що вони мають знання та досвід у судовій системі, достатні для того, щоб бути спроможними належним чином оцінювати роботу прокурорів. Також важливо, щоб їх роль була дорадчою, а не вирішальною. У цьому сенсі аналогічні підходи сформовані щодо суддів¹.

Отже, оцінювання має проводитися виключно в колегіальний спосіб, суб'єктом (колегією), що складається з прокурорів того самого та інших органів прокуратури. При цьому керівник прокуратури та безпосередній керівник не повинні мати вирішальний одноособовий голос при оцінці підпорядкованих чи нижчестоящих прокурорів. Держава має забезпечити доступність результатів оцінки для прокурорів, які, в свою чергу, повинні мати право направити свої зауваження стосовно результатів та, за необхідності, оскаржити їх у судовому порядку.

Для забезпечення інституціональної незалежності прокуратури краще уникати проведення оцінювання прокурорів представниками міністерства юстиції або будь-яких інших зовнішніх суб'єктів (органів), оскільки головну роль мають відігравати саме прокурори.

Як ми звертали увагу, відповідно до п. 7², п. 7³ ч. 1 ст. 9 Закону України «Про прокуратуру» до повноважень Генерального прокурора віднесено затвердження положення про систему індивідуального оцінювання якості роботи прокурорів та систему оцінювання якості роботи прокурорів, а також порядку вимірювання та регулювання навантаження на прокурорів. Водночас, не зважаючи на ключову роль цих документів для внутрішньоорганізаційних управлінських процесів – робота у цьому напрямі на сьогодні лише розпочинається. Наказами Генерального прокурора від 5 березня 2019 року № 124 та № 128

¹ Див. п. 38 висновку № 17 (2014) Консультативної ради європейських суддів «Про оцінювання роботи суддів, якості правосуддя та повагу до незалежності судової влади». URL: <https://rm.coe.int/-17-2014-/1680792012>

створено робочі групи з питань розробки порядку вимірювання навантаження на прокурорів, а також з питань розробки та впровадження системи індивідуального оцінювання якості роботи прокурорів*. Так само на сьогодні не завершено розробку та, відповідно, не затверджено стратегію розвитку прокуратури**, і це в умовах проголошеного чергового етапу її реформи¹. Вочевидь ситуація потребує активізації зусиль на цьому напрямі, сприяти чому можуть наявні в прокуратурі напрацювання, зокрема щодо оцінювання діяльності прокурорів. Так, наприклад, робочою групою Генеральної прокуратури України, до складу якої входив автор, у 2019 році, за участі міжнародних експертів, було підготовлено проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо оцінки діяльності прокурорів». Пропонувалося, зокрема, доповнити Закон ст. 19¹ (оцінювання діяльності прокурора) наступного змісту:

«1. Оцінювання діяльності прокурорів (крім тих, які обіймають адміністративні посади, передбачені пунктами 1–3 частини першої, пунктом 1 частини другої та пунктом 1 частини третьої статті 39 цього Закону) проводиться один раз на чотири роки.

Оцінювання діяльності прокурорів, які обіймають адміністративні посади, передбачені пунктами 2–3 частини першої, пунктом 1 частини другої та пунктом 1 частини третьої статті 39 цього Закону, проводиться Генеральним прокурором.

2. Метою оцінювання діяльності прокурора є надання оцінки її ефективності, виявлення індивідуальних потреб щодо вдосконалення професійної компетентності та професійного зростання.

3. Оцінювання діяльності прокурорів здійснюється відповідними комісіями, які утворюються у Генеральній прокуратурі України та регіональних прокуратурах (військових прокуратурах регіонального рівня) у складі не менше семи прокурорів.

4. Порядок проведення оцінювання діяльності прокурорів, формування та роботи комісій з оцінювання Генеральної прокуратури України та регіональних прокуратур (військових прокуратур регіонального

* Лист-відповідь Офісу Генерального прокурора № 27/3-1202вих-20 від 16 березня 2020 року на запит у порядку доступу до публічної інформації.

** Лист-відповідь Офісу Генерального прокурора № 27/3-971вих-20 від 28 лютого 2020 року на запит у порядку доступу до публічної інформації.

¹ Реформа. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/reform>

рівня) визначається Генеральним прокурором та має відповідати принципам справедливості й прозорості.

Оцінювання здійснюється із використанням якісних та кількісних критеріїв.

5. До строку проведення оцінювання діяльності прокурора, визначеного частиною першою цієї статті, не враховується строк перебування прокурора у відпустці для догляду за дитиною та відрядження до іншого органу для участі в його роботі на постійній основі у визначених законом випадках.

Позачергове оцінювання діяльності прокурора може проводитись за його вмотивованою заявою, вмотивованим клопотанням керівника органу прокуратури, у якій він працює, або на підставі вмотивованого рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Позачергове оцінювання може проводитись не раніше ніж через рік з моменту призначення на посаду або попереднього оцінювання.

Скасування судом рішення керівника органу прокуратури відповідного рівня про затвердження висновку щодо ефективності діяльності прокурора тягне за собою проведення нової оцінки.

6. За результатами оцінювання діяльності прокурора ухвалюється висновок щодо ефективності його діяльності, що затверджується керівником прокуратури відповідного рівня, у якій утворено комісію.

Визнання діяльності прокурора неефективною має наслідком обов'язкове підвищення кваліфікації прокурора у встановленому порядку.

7. Після підвищення кваліфікації прокурора проводиться повторне оцінювання, але не раніше одного року з часу попереднього оцінювання.

8. Результати оцінювання враховуються під час розгляду питання про призначення прокурора на адміністративну посаду та переведення до органу прокуратури вищого рівня.

9. Прокурор може оскаржити висновок, ухвалений за наслідками оцінювання його діяльності до керівника прокуратури, у якій створено відповідну комісію, в порядку та строки, визначені Генеральним прокурором. За результатами розгляду скарги керівник прокуратури відповідного рівня може відмовити у затвердженні висновку комісії і запропонувати їй провести оцінювання повторно, або відмовити у задоволенні скарги і затвердити висновок.

Рішення керівника прокуратури відповідного рівня, прийняте за результатами розгляду скарги, протягом одного місяця з дня ознайомлення з ним, може бути оскаржено прокурором до суду».

Робочою групою Генеральної прокуратури України також було розроблено проект Положення про порядок проведення оцінювання діяльності прокурорів – відомчого документа, який мав затверджуватися Генеральним прокурором. Цим проектом передбачалося врегулювати, зокрема, питання: мети та періодичності проведення оцінювання; статусу відповідних комісій з проведення оцінювання та порядку їх утворення; визначення прокурорів, діяльність яких підлягає оцінюванню; питання підготовки і розгляду матеріалів для здійснення оцінювання діяльності прокурорів; оскарження рішень комісії. Водночас відповідні напрацювання з огляду на політичні умови в країні та зміну керівництва прокуратури так і не були на той час реалізовані.

Слід також звернути увагу на те, що в міжнародних документах крім оцінювання роботи *окремого* прокурора йдеться і про оцінку *загальної ефективності органу* або системи прокуратури в цілому. Оцінювання загальної ефективності прокуратури сприяє поліпшенню управління ресурсами та допомагає розподіляти бюджетні кошти. КРЄП у своєму висновку № 7 (2012) пропонує систему управління за результатами (п. п. 52, 54–55)¹. Такий механізм спирається на модель ресурсного забезпечення, в якій їх розподіляють відповідно до оцінювання того, наскільки досягнуто загальну соціальну ціль (цілі) діяльності прокуратури. Мета такого оцінювання полягає в забезпеченні належного управління ресурсами та фінансами, що знаходяться (надаються) в розпорядженні прокуратури для забезпечення балансу між наявними ресурсами та результатами, яких необхідно досягти. Воно включає оцінку ефективності роботи, контроль якості та стан управління людськими ресурсами.

Оцінювання загальної ефективності є інструментом, створеним за результатами переговорів між прокуратурою та відповідним органом державної влади (наприклад, міністерством фінансів або національним парламентом). Представники прокуратури мають бути ак-

¹ Opinion (2012) No. 7 of the Consultative Council of European Prosecutors on the management of the means of prosecution services adopted by the CCPE at its 7th plenary meeting (Strasbourg, 26–27 November 2012). URL: <https://rm.coe.int/16807475b5>

тивними учасниками цих переговорів, оскільки вони можуть найбільш точно встановити цілі діяльності, щоб спрямувати прокурорів під час безпосередньої роботи. Для досягнення якомога кращих результатів прокуратура повинна мати достатню свободу для встановлення таких цілей¹.

Крім зазначеного, міжнародні інституції звертають увагу і на потребу в розробці та впровадженні об'єктивного і неупередженого механізму розподілу справ, коли нова справа призначається прокурору випадковим чином з урахуванням його спеціалізації, кількості справ, що знаходяться у його провадженні, робочого навантаження та досвіду. Такий процес може бути комп'ютеризований або заснований на простому реєстрі з алфавітним списком імен прокурорів, яким на початку року призначається власний номер. Будь-яка справа, що підпадає під цей номер, автоматично передається відповідному прокурору².

З метою подальшого вдосконалення механізму розподілу справ звертається увага і на необхідність розгляду питання про розробку системи електронного документообігу або системи управління справами обвинувачення. Така система має перевести паперові процеси в цифрові, включаючи всі рішення та процедури, що проводяться нижчестоящими прокурорами, а також всю комунікацію між нижчестоящими прокурорами та вищестоящими. Додатковою перевагою такої системи електронного документообігу є можливість реєструвати та генерувати кількісні дані (статистику) про робоче навантаження і продуктивність прокурорів, що може застосовуватися в процедурі оцінювання їх роботи. Водночас акцентується увага й на тому, що система не повинна використовуватися у якості засобу контролю за прокурорами нижчого рівня. Також необхідно приділити особливу увагу тому, як застосування системи електронного документообігу може вплинути на процес розкриття матеріалів справи стороні захисту (п. 132 Звіту ОБСЄ).

¹ Див.: Opinion (2012) No. 7 of the Consultative Council of European Prosecutors on the management of the means of prosecution services adopted by the CCPE at its 7th plenary meeting (Strasbourg, 26–27 November 2012). URL: <https://rm.coe.int/16807475b5>.

² Див.: п. 131 Отчета об оценке потребностей. Укрепление функциональной независимости прокуроров в восточноевропейских государствах-участниках: отчет об оценке потребностей. OSCE, ODIHR, 2020. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/447865?download=true>

Таким чином, аналіз змісту положень міжнародних документів у сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів свідчить, зокрема, про наступне: *а)* прокуратурам, як правило, притаманна ієрархічна організація системи, що необхідно для ефективного управління нею для забезпечення її належного функціонування; *б)* взаємовідносини між різними рівнями прокуратури повинні визначатися чіткими, збалансованими правилами, які не допускають можливості упередженого підходу чи утворення бюрократичних структур і процедур; *в)* обсяг та характер незалежності прокурорів відрізняється від суддівської, а рішення та дії прокурорів можуть піддаватися ієрархічному контролю та внутрішньому моніторингу; *г)* ефективність управління в прокуратурі передбачає прозорі процедури підзвітності і відповідальності, а також розробку належних гарантій щодо невторчання в діяльність прокурорів та наявність достатньої кількості належно підготовленого, кваліфікованого адміністративного персоналу; *р)* вказівки чи розпорядження повинні надаватися прокурорам у письмовій формі, згідно із законом та, бажано, відповідно до (чи на підставі) попередньо оприлюднених інструкцій та критеріїв; *у* свою чергу прокурор, має право вимагати, щоб вони були надані йому саме в письмовій формі; *д)* потребують створення чіткі механізми, які дозволяють прокурорам нижчого рівня оскаржувати вказівки вищого за посадою прокурора, якщо вони дійдуть висновку про їх незаконність чи необґрунтованість; *е)* перегляд прийнятого прокурором рішення про відкриття кримінального провадження чи відмову в цьому повинен здійснюватися відповідно до закону та бути неупередженим і об'єктивним; *є)* контроль з боку прокурора вищого рівня має відбуватися за умови дотримання відповідних прав прокурорів; *ж)* внутрішня незалежність прокурорів розглядається як відсутність попереднього узгодження та схвалення керівництвом дій прокурорів, які реалізують свої повноваження відповідно до закону; *з)* важливими є стратегічне планування, що включає професійні цілі, управління людськими та матеріальними ресурсами для спрямованості у роботі, а також періодичне оцінювання (оцінку) роботи; *и)* оцінка роботи повинна проводитися на підставі адекватних, об'єктивних і заздалегідь встановлених критеріїв, у межах справедливої процедури, та включати кількісні і якісні показники результатів діяльності прокуратури, а також роботи конкретного прокурора.

Зміст Закону України «Про прокуратуру» (2014 року) в цілому свідчить про сприйняття законодавцем низки зазначених положень що має прояв як у зміні в підходах до внутрішньоуправлінської діяльності, так і у запровадженні (можливості запровадження) конкретних управлінських процедур, зокрема системи оцінювання якості роботи прокурорів.

Відповідно до ст. 17 Закону України «Про прокуратуру» (Підпорядкування прокурорів та виконання наказів і вказівок) прокурори здійснюють свої повноваження у межах, визначених законом, і підпорядковуються керівникам виключно в частині виконання письмових наказів адміністративного характеру, пов'язаних з організаційними питаннями діяльності прокурорів та органів прокуратури.

При цьому ч. 2 ст. 17 Закону передбачено, що Генеральний прокурор має право видавати письмові накази адміністративного характеру, що є обов'язковими до виконання всіма прокурорами. У свою чергу, керівник обласної прокуратури має право видавати письмові накази адміністративного характеру, що є обов'язковими до виконання першим заступником, заступниками, керівниками та заступниками керівників підрозділів, прокурорами відповідної обласної прокуратури та керівниками окружних прокуратур, розташованих у межах адміністративно-територіальної одиниці, що підпадає під територіальну юрисдикцію відповідної обласної прокуратури. Керівник окружної прокуратури має право видавати письмові накази адміністративного характеру, що є обов'язковими до виконання його першим заступником, заступниками, керівниками та заступниками керівників підрозділів, прокурорами відповідної окружної прокуратури.

Перші заступники та заступники керівників органів прокуратури відповідно до розподілу обов'язків мають право видавати письмові накази адміністративного характеру, обов'язкові до виконання підлеглими прокурорами відповідного органу прокуратури .

У ч. 3 ст.17 Закону записано, що під час здійснення повноважень, пов'язаних з реалізацією функцій прокуратури, прокурори є незалежними, самостійно приймають рішення про порядок здійснення таких повноважень, керуючись при цьому положеннями закону, а також зобов'язані виконувати лише такі вказівки прокурора вищого рівня, що були надані з дотриманням вимог ст. 17 Закону України «Про прокуратуру». Прокурори вищого рівня мають право давати вказівки про-

курору нижчого рівня, погоджувати прийняття ним певних рішень та здійснювати інші дії, що безпосередньо стосуються реалізації цим прокурором функцій прокуратури, виключно в межах та порядку, визначених законом. Генеральний прокурор має право давати вказівки будь-якому прокурору.

Також у ч. 3 ст. 17 Закону чітко визначається, хто є прокурором вищого рівня: 1) для прокурорів, керівників та заступників керівників підрозділів окружної прокуратури – керівник окружної прокуратури чи його перший заступник або заступник відповідно до розподілу обов'язків; 2) для прокурорів, керівників та заступників керівників підрозділів обласної прокуратури – керівник обласної прокуратури чи його перший заступник або заступник відповідно до розподілу обов'язків; 3) для керівника окружної прокуратури, його першого заступника та заступників – керівник відповідної обласної прокуратури чи його перший заступник або заступник відповідно до розподілу обов'язків; 4) для керівника обласної прокуратури, його першого заступника та заступників, керівника та заступника керівника підрозділу, прокурора Офісу Генерального прокурора – Генеральний прокурор чи його перший заступник або заступник відповідно до розподілу обов'язків; 5) для першого заступника та заступника Генерального прокурора – Генеральний прокурор. У разі створення спеціалізованих прокуратур, крім Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, прокурори вищого рівня в межах таких прокуратур визначаються Генеральним прокурором.

Накази адміністративного характеру, а також вказівки, що прямо стосуються реалізації прокурором функцій прокуратури, видані (віддані) в письмовій формі у межах повноважень, визначених законом, є обов'язковими до виконання відповідним прокурором. Водночас прокурор не зобов'язаний виконувати накази та вказівки прокурора вищого рівня, що викликають у нього сумнів у законності, якщо він не отримав їх у письмовій формі, а також явно злочинні накази або вказівки (ч. ч. 4, 5 ст. 17).

Важливо, що на сьогодні прокурор має право звернутися до Ради прокурорів України (далі – РПУ), як органу прокурорського самоврядування, з повідомленням про загрозу його незалежності у зв'язку з наданням (відданням) прокурором вищого рівня наказу або вказівки (ч. 5 ст. 7). У свою чергу РПУ, відповідно до ч. 6 ст. 16 Закону України

«Про прокуратуру», зобов'язана невідкладно перевірити і розглянути таке звернення за його участю та вжити в межах своїх повноважень, передбачених цим Законом, необхідних заходів для усунення такої загрози. При цьому п. 4 ч. 9 ст. 71 Закону називає такі можливі заходи зі сторони РПУ: повідомляти відповідні органи про підстави для притягнення до кримінальної, дисциплінарної чи іншої відповідальності; ініціювати розгляд питання щодо вжиття заходів забезпечення безпеки прокурорів; оприлюднення заяв від імені прокурорського корпусу про факти порушення незалежності прокурора; звернення до міжнародних організацій з відповідними повідомленнями тощо.

І хоча питання про дієвість механізму забезпечення виконання рішень РПУ є відкритим та потребує окремого розгляду, водночас сам факт наявності такої інституції, як прокурорське самоврядування та її функціонування, є суттєвим кроком уперед в забезпеченні незалежності прокурорів. Так, відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 16 Закону України «Про прокуратуру» функціонуванням органів прокурорського самоврядування забезпечується незалежність прокурорів, а вирішенням ними питань внутрішньої діяльності прокуратури – єдність системи прокуратури.

Крім зазначеного раніше, РПУ, як вищий (у період між всеукраїнськими конференціями прокурорів) орган прокурорського самоврядування відповідно до ч. 9 ст. 71 Закону України «Про прокуратуру» вносить рекомендації про призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад у випадках, передбачених ст. 39 цього Закону; розглядає питання правового захисту прокурорів, соціального захисту прокурорів та членів їхніх сімей і приймає відповідні рішення з даних питань; звертається з пропозиціями про вирішення питань діяльності прокуратури до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; здійснює контроль за виконанням рішень органів прокурорського самоврядування; надає роз'яснення щодо додержання вимог законодавства з урегулювання конфлікту інтересів у діяльності прокурорів, голови чи членів відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, а також реалізує інші повноваження, передбачені Законом України «Про прокуратуру».

У свою чергу, Всеукраїнська конференція прокурорів як найвищий орган прокурорського самоврядування не лише формує РПУ та обирає двох членів до складу Вищої ради правосуддя чи призначає п'ять осіб

(прокурорів) до складу «відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження», а й виходячи зі змісту ч. 2 ст. 67 Закону заслуховує звіт РПУ про виконання завдань органів прокурорського самоврядування, стан фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури; затверджує Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів та положення про РПУ; приймає положення про порядок роботи відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження; звертається до органів державної влади та їх посадових осіб із пропозиціями щодо вирішення питань діяльності прокуратури, а також розглядає інші питання прокурорського самоврядування та здійснює інші повноваження відповідно до Закону.

При цьому слід відмітити, що Всеукраїнська конференція прокурорів приймає з питань, які належать до її компетенції, рішення, що є обов'язковими для РПУ та будь-яких прокурорів (ч. 3 ст. 67).

Принципово новим суб'єктом кадрового управління в прокуратурі до вересня 2019 року, тобто до відповідних змін у Закон України «Про прокуратуру» Законом № 113-IX, була Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів (далі – КДКП). Вона мала компетенцію щодо вирішення низки питань, пов'язаних із статусом прокурорів, у тому числі добором кандидатів на посади, переведенням прокурорів та їх дисциплінарною відповідальністю. В принципі «відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження», який має запрацювати з 1 вересня 2021 року, зберігає за собою відповідну компетенцію КДКП.

Чим було зумовлено появу КДКП? За задумом законодавця, передусім необхідністю підвищення професійного рівня прокурорів, посилення гарантій їх незалежності, зокрема шляхом реалізації конкурсних процедур при доборі кандидатів на посади прокурорів та переведенні прокурорів на посади до органів прокуратури вищого рівня, створенні додаткових гарантій об'єктивності механізму їх дисциплінарної відповідальності, запровадженні чіткої змагальної процедури розгляду скарг на дії прокурорів тощо. Тобто, з початком її функціонування роль керівників органів прокуратури у вирішенні кадрових питань суттєво зменшилась, хоча й не була повністю скасована¹.

¹ Подкопачев С. В. Суб'єкти кадрового забезпечення прокурорської діяльності. *Актуальні проблеми судового права* : матеріали Міжнар. конф., присвяч. 70-річчю з дня народж. проф. І. Є. Марочкіна (м. Харків, 31 травня 2019 року) / редкол. Л. М. Москвич та ін. Харків : Право, 2019. С. 139–144.

Погоджуємося з думкою М. К. Якимчука, згідно з якою колективна (колегіальна, спільна) форма організації роботи спрямована на одержання більш високого, ніж індивідуальний, потенціалу для вирішення складних проблем, одержання системного (синергетичного) ефекту як результату взаємодії окремих членів групи обміну досвідом, виявлення різних точок зору, зіставлення думок. Усе це дає можливість повніше розкрити властивості та стан об'єкта управління, що сприяє винесенню оптимального рішення. При цьому висновок, зроблений у будь-якій організаційній формі, підлягає виконанню, практичній реалізації, оскільки він є таким самим управлінським рішенням, як і правовий акт¹.

Так, у міжнародних документах, зокрема, п. 21, 22 Принципів ООН²; п. 6 f), 6 g) Стандартів МАП³; п. 5.e. й 5.f. Рекомендації R (2000) 19 КМ РС, йдеться про справедливість і прозорість дисциплінарного провадження, які можуть бути гарантовані шляхом вжиття державами, зокрема, таких заходів: а) скарги, що стосуються неправомірної поведінки прокурорів, повинні розглядатися швидко, справедливо та відповідно до встановлених процедур; б) дисциплінарне провадження має гарантувати об'єктивний розгляд справи та винесення справедливого рішення; в) прокурори повинні мати право на незалежний і неупереджений перегляд рішення, прийнятого щодо них за результатами дисциплінарного провадження, у тому числі, що провадиться незалежним і неупередженим органом (включаючи можливість оскарження в суді).

Запровадження колегіальної форми вирішення питань в процедурі дисциплінарної відповідальності прокурорів покликано звести до мінімуму ризик помилок у цій сфері, суб'єктивізм у прийнятті рішень, підвищити прозорість накладення стягнень, що зрештою повинно було

¹ Якимчук М. К. Наукові засади управління в органах прокуратури України: навч. посіб. Чернівці : Рута, 2002. С.129.

² Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование. Приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Гавана, Куба, 27 августа – 7 сентября 1990 года). URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_859

³ Стандарти професійної відповідальності та виклад основних обов'язків та прав прокурорів, прийнятих Міжнародною асоціацією прокурорів 23 квітня 1999 року. URL: [https://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Docummentation/IAP-Standards-\(1\)/Ukrainian.pdf.aspx](https://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Docummentation/IAP-Standards-(1)/Ukrainian.pdf.aspx)

зменшити «плинність» кадрів, підвищити стабільність системи прокуратури взагалі.

Отже, сенс діяльності КДКП (у подальшому – відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження) становлять два ключових принципи. *Перший* полягає в тому, що вона повинна стати надійним гарантом незалежності прокурорів, огорожуючи їх від необґрунтованих претензій, а *другий* – у тому, що такий орган покликаний сприяти забезпеченню правового і морального порядку у прокурорському середовищі.

Слід звернути увагу на ч. 3 ст. 43 Закону України «Про прокуратуру», якою передбачено, що виправдання особи або закриття стосовно неї судом кримінального провадження не може бути підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурора, який здійснював процесуальне керівництво досудовим розслідуванням та (або) підтримання державного обвинувачення у цьому провадженні, крім випадків умисного порушення ним вимог законодавства чи неналежного виконання службових обов'язків.

Схожа за своєю суттю норма передбачена ч. 2 ст. 106 Закону України «Про судоустрій статус суддів», відповідно до якої скасування або зміна судового рішення не має наслідком дисциплінарну відповідальність судді, який брав участь у його ухваленні, крім випадків, коли скасоване або змінене рішення ухвалено внаслідок умисного порушення норм права чи неналежного ставлення до службових обов'язків¹. У цьому сенсі ми говорили про суддівський індемнітет як неможливість переслідування (мається на увазі форма переслідування, заснована на законі, тобто відповідальність, у тому числі дисциплінарна) судді за думки, виражені ним при виконанні своїх посадових обов'язків, його правову позицію з розглядуваної справи, засновану на законі й відображену у відповідних процесуальних документах².

Як стосовно суддів, так і стосовно прокурорів законодавець у цих нормах прагнув забезпечити їх внутрішню свободу (правову позицію) при прийнятті рішень у справах, що ними розглядаються чи вирішуються (знаходяться в провадженні), здійснивши розмежування про-

¹ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>

² *Подкопаев С. В.* Дисциплінарна відповідальність суддів: сутність, механізм реалізації. Харків: ВД «ІНЖЕК», 2003. С. 72, 73.

фесійної помилки, яка не тягне за собою дисциплінарної відповідальності, і проступку, який є такою підставою. Очевидно, що відповідне положення передусім спрямовано на забезпечення незалежності прокурорів.

Підсумовуючи слід зазначити, що змінами, внесеними до ч. 1 ст. 9 Закону України «Про прокуратуру» Законом України від 19 вересня 2019 року № 113-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» до повноважень Генерального прокурора віднесено затвердження: *по-перше*, актів з питань внутрішньої організації діяльності органів прокуратури, у тому числі щодо електронного документообігу (п. 7 ч. 1 ст. 9); *по-друге*, стратегії розвитку прокуратури (п. 7¹ ч. 1 ст. 9); *по-третє*, положення про систему індивідуального оцінювання якості роботи прокурорів та систему оцінювання якості роботи прокурорів (п. 7² ч. 1 ст. 9); *по-четверте*, порядку вимірювання та регулювання навантаження на прокурорів (п. 7³ ч. 1 ст. 9)¹. Крім того, п. 9 ч. 1 ст. 9 передбачено затвердження ним загальних методичних рекомендацій для прокурорів з метою забезпечення однакового застосування норм законодавства України під час здійснення прокурорської діяльності. І в цьому сенсі ключова роль у формуванні належної управлінської політики в системі прокуратури належить саме Генеральному прокурору.

Висновки до розділу 2

1. Організація прокуратури розглядається комплексно, у єдності двох аспектів: зовнішнього та внутрішнього. Зовнішній аспект організації полягає передусім (але не виключно) у розробці та затвердженні правової основи функціонування прокуратури, тобто об'єктивізації інституту прокуратури на законодавчому рівні, насамперед у «базовому» законі – Законі України «Про прокуратуру»; формуванні належної кадрової політики щодо прокуратури, а також ресурсному забезпечен-

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури: Закон України від 19 вересня 2019 року № 113-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-20#n161>

ні відповідно до її реальних потреб. При цьому внутрішній (внутрішньосистемний) аспект – це організація безпосередньої роботи та управління в органах прокуратури.

2. Зовнішня організація прокуратури, на відміну від внутрішньої, здійснюється суб'єктами з поза прокурорської прокурорської системи. При цьому «якість» такої організації так само як і внутрішньої організації має безпосереднє відношення до результативності та ефективності діяльності прокуратури чи взагалі до її здатності як державної інституції досягати своєї мети та соціально корисного результату, практично впливаючи на суспільні відносини у заданому напрямі.

Зовнішня організація ефективної прокуратури залежить від умов, у яких вона відбувається, та принципів, на яких базується; змісту й узгодженості роботи суб'єктів організації.

2.1. Основними суб'єктами реформи прокуратури (зовнішньої організації), як процесу її перетворення та зміни, є: Верховна Рада України, Президент України та його Офіс (Адміністрація); Кабінет Міністрів України.

2.2. В основу реформи як процесу необхідно покласти, зокрема, наступні принципи або базові, вихідні положення (принципи реформи прокуратури): *а*) додержання національних інтересів (у т.ч. недопущення розбалансування правоохоронного, правозахисного, а також правоохоронного механізму держави та зниження рівня законності й правопорядку); *б*) врахування історичних традицій (у тому числі правової культури), досвіду та особливостей правової системи держави; *в*) забезпечення надійності функціонування механізму додержання законів та недопущення зниження ефективності прокурорської діяльності.

3. Нормативній основі функціонування інституту прокуратури в країні, доцільності (обґрунтованості) та послідовності змін до неї, її стабільності, має приділятися прискіплива увага. Перманентність, безсистемність та недостатня обґрунтованість змін до законодавства про прокуратуру знижують результативність і ефективність її діяльності, суттєво впливають на якість повсякденної роботи прокурорів.

3.1. Структура Закону України «Про прокуратуру» (базовий Закон) повинна мати правильну (методологічну) побудову, а його норми формулюватися із дотримання правил законодавчої техніки, бути ясними для сприйняття та розуміння. Наприклад, мають знайти своє (більш) чітке відображення: мета та завдання прокуратури; її системна струк-

тура; принципи та засади організації і діяльності прокуратури; загальні повноваження прокурорів; механізм оцінювання їх діяльності; статус прокурорів (включаючи його гарантії); засоби забезпечення самої діяльності прокуратури (зокрема матеріально-технічне, методичне тощо).

4. Державна кадрова політика щодо прокуратури є непослідовною. Це зумовлено як частою зміною вимог до кандидатів на посаду прокурора, у тому числі посаду Генерального прокурора, так і змінами у кадрових процедурах та суб'єктах кадрового забезпечення. При цьому, незважаючи на декларування у концепціях, стратегіях, програмах потреби забезпечення «більшої інституційної незалежності прокуратури» та «захисту від політичного впливу» чи запобігання «виникненню передумов для втручання політичних сил у діяльність органів прокуратури», доводиться визнати, що політичний вплив залишався домінуючим при прийнятті відповідних рішень щодо зміни в механізмі такого забезпечення.

5. Організація ефективної інституції завжди потребує відповідного ресурсного забезпечення. Стосовно органів прокуратури – це тим більше важливо з огляду на необхідність гарантування незалежності прокурорів. Так, відповідно до п. п. 4, 5 ч. 1 ст. 16 Закону України «Про прокуратуру» незалежність прокурора, серед іншого, забезпечується: установленим законом порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури; належним матеріальним, соціальним та пенсійним забезпеченням прокурора.

5.1. Аналіз змісту положень міжнародних документів у сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів не лише свідчить про увагу міжнародної спільноти до питань забезпечення діяльності прокуратури, а й про те, що воно: 1) впливає на ефективність діяльності прокуратури; 2) знаходиться головним чином поза контролем прокуратури (формування правової основи (законодавчі рішення) та надання ресурсу); 3) розглядається як одна з гарантій виконання прокурором своїх професійних обов'язків та забезпечення незалежності прокуратури; 4) покладається на державу; 5) встановлення та правильне визначення відповідних потреб має відбуватися у тісній співпраці із представниками прокуратури; 6) є особливо важливим під час економічної кризи, з огляду на статус прокуратури та характер завдань, які на неї покладаються.

5.2. Політика держави у сфері ресурсного забезпечення, як і кадрова політика, була непослідовною та такою, що загрожує незалежності прокурорів. Про це свідчить реальний стан фінансування прокуратури; визначення Кабінетом Міністрів України (а не на підставі Закону) умов та порядку оплати праці прокурорів чи перерахунку призначених пенсій працівникам прокуратури; існування в ч. 1 ст. 89 Закону України «Про прокуратуру» норми, яка передбачає, що фінансування прокуратури здійснюється не лише за рахунок коштів Державного бюджету України, а й «... інших джерел, не заборонених законодавством, у тому числі у випадках, передбачених міжнародними договорами України або проектами міжнародної технічної допомоги, зареєстрованими в установленому порядку».

6. Вплив на функціонування інституту прокуратури в цілому та на забезпечення незалежності прокурорів, зокрема, не обмежується лише відповідною нормативною регламентацією, кадровою політикою чи належним ресурсним забезпеченням. Не менш важливе значення мають внутрішні фактори організаційно-управлінського характеру в середині самої системи, адже внутрішня упорядкованість, узгодженість взаємодії частин структури цілого є невід'ємною умовою виконання завдань для досягнення мети діяльності прокуратури.

В юридичній літературі, ще за часів СРСР, починаючи із 70-х років минулого століття, активно розроблялися питання організації роботи в органах прокуратури; періодично звертаються до них і в Україні. Водночас потребують більшої уваги ті організаційні елементи, які, з одного боку, в сучасних умовах зазнають найбільших трансформацій (з огляду на зміни у підходах до організації роботи та управління в органах прокуратури, що має вираз у відповідних законодавчих змінах). З другого – є такими, що суттєво впливають (чи можуть впливати) на результативність та ефективність діяльності прокуратури. Це побудова оптимальної структури органів прокуратури та формування нових управлінських відносин і процедур з огляду на зміни у статусі прокурорів, зумовлені посиленням гарантій їх незалежності.

7. Будь-яка системна діяльність є змістом організаційних форм, створених для її реалізації. Відповідно, призначення організаційної структури системи прокуратури, робочих апаратів органів полягає в практичній реалізації компетенції прокуратури. Від її побудови залежить ефективність самої прокурорської діяльності.

Оптимізація організаційної структури органів прокуратури має бути всебічно обміркованою, а структура апаратів такою, щоб найкраще забезпечувати виконання поставлених перед органом завдань. При формуванні структурних підрозділів та визначенні їх компетенції необхідно запобігти плутанині в роботі та не допустити дублювання компетенції. Важливе значення має стабільність функціонування прокуратури та недопущення постійних, безсистемних, недостатньо обґрунтованих змін структури апаратів її органів.

Для підвищення ефективності прокурорської діяльності та її впливу на певні сфери правовідносин, що становлять особливу важливість для суспільства і держави (наприклад, навколишнього природного середовища; освіти; охорони здоров'я; у бюджетній сфері), а також підвищення рівня захисту прав і свобод людини, суспільних та державних інтересів, відповідні структурні підрозділи апаратів прокуратур доцільно створювати за комплексним принципом.

8. Управління в системі прокуратури зумовлено ієрархічним типом її побудови. У цьому сенсі Закон України «Про прокуратуру» 2014 року на відміну від попереднього Закону не містить такого традиційного для системи прокуратури принципу її організації, як централізація. Це можна пояснити змінами в організаційному статусі прокурорів, посиленням гарантій їх незалежності та певною мірою демократизацією внутрішніх службових відносин, як наслідок впровадження загальних підходів і положень, що містяться в міжнародних документах у сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів.

9. Аналіз змісту положень міжнародних документів у сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів (Рекомендації R (2000) 19 КМ РЄ; висновків КРЕП; звітів GRECO; висновків Венеціанської комісії) свідчить, зокрема, про наступне: а) прокуратурам, як правило, притаманна ієрархічна організація системи, що необхідно для ефективного управління нею для забезпечення її належного функціонування; б) взаємовідносини між різними рівнями прокуратури повинні визначатися чіткими, збалансованими правилами, які не допускають можливості упередженого підходу чи утворення бюрократичних структур і процедур; в) обсяг та характер незалежності прокурорів відрізняється від суддівської, а їх рішення та дії можуть піддаватися ієрархічному контролю та внутрішньому моніторингу; г) ефективність управління в прокуратурі передбачає прозорі про-

цедури підзвітності й відповідальності, а також розробку належних гарантій щодо невтручання в діяльність прокурорів та наявність достатньої кількості належно підготовленого, кваліфікованого адміністративного персоналу; *г*) вказівки чи розпорядження повинні надаватися прокурорам у письмовій формі, згідно із законом та, бажано, відповідно до (чи на підставі) попередньо оприлюднених інструкцій та критеріїв; у свою чергу, прокурор має право вимагати, щоб вони були надані йому саме в письмовій формі; *д*) потребують створення чіткі механізми, які дозволяють прокурорам нижчого рівня оскаржувати вказівки вищого за посадою прокурора, якщо вони дійдуть висновку про їх незаконність чи необґрунтованість; *е*) перегляд прийнятого прокурором рішення про відкриття кримінального провадження чи відмову в цьому повинен здійснюватися відповідно до закону та бути неупередженим і об'єктивним; *є*) контроль з боку прокурора вищого рівня має відбуватися за умови дотримання відповідних прав прокурорів; *ж*) внутрішня незалежність прокурорів розглядається як відсутність попереднього узгодження та схвалення керівництвом дій прокурорів, які реалізують свої повноваження відповідно до закону; *з*) важливими є стратегічне планування, що включає професійні цілі, управління людськими та матеріальними ресурсами для спрямованості у роботі, а також періодичне оцінювання (оцінку) роботи; *и*) оцінка роботи повинна проводитися на підставі адекватних, об'єктивних і заздалегідь встановлених критеріїв, у межах справедливої процедури, та включати кількісні і якісні показники результатів діяльності прокуратури, а також роботи конкретного прокурора.

10. Закон України «Про прокуратуру» (2014 року) в цілому сприйняв низку положень відповідних міжнародних документів, що має прояв як у зміні в підходах до внутрішньоуправлінської діяльності (чітко визначено прокурорів вищого рівня; надання обов'язкових для виконання вказівок у письмовій формі; можливість звернення прокурора до РПУ з повідомленням про загрозу його незалежності та ін.), так і у запровадженні (можливості запровадження) конкретних управлінських процедур, зокрема порядку регулювання навантаження на прокурорів та системи оцінювання якості роботи прокурорів (п. п. 7², 7³ ч. 1 ст. 9 Закону України «Про прокуратуру»). Водночас робота у цьому напрямі потребує своєї активізації.

Розділ 3

ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ

3.1. Поняття, структура та зміст діяльності прокуратури

Стосовно діяльності (порядку діяльності) прокуратури, так само як і щодо її організації у п. 14 ст. 92, ст. 131¹ Конституції України записано, що вона визначається виключно законом¹. У преамбулі Закону України «Про прокуратуру» (далі – Закон) зазначено, що ним визначаються, зокрема, правові засади діяльності прокуратури України, а відповідно до його ст. 1 прокуратура 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.

Функції прокуратури визначаються ст. 2 Закону. До них належать: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом та главою 12 розділу III Цивільного процесуального кодексу України; 3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших за-

¹ Конституція України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

ходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

«Функції прокуратури України» здійснюються виключно прокурорами, а їх делегування, а також привласнення іншими органами чи посадовими особами не допускається (ст. 5 Закону). З метою реалізації «своїх функцій» прокуратура здійснює міжнародне співробітництво (ч. 2 ст. 2 Закону). Водночас, згідно з ч. 3 ст. 2 Закону, на прокуратуру не можуть покладатися функції, *не передбачені* Конституцією України.

У свою чергу, відповідно до ст. 131¹ Основного Закону 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. Крім того, згідно з п. 9 розділу XV (Перехідні положення) Основного Закону прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян – до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій.

Вочевидь, у частині нормативного визначення функцій прокуратури має місце невідповідність змісту ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» положенням ст. 131¹ Конституції України, що потребує свого якнайшвидшого вирішення.

У цілому зазначене вище свідчить, що законодавець оперує на сьогодні передусім такими поняттями, як «діяльність прокуратури» та «функції прокуратури». Відповідно, для розкриття поняття, структури та змісту діяльності прокуратури нам необхідно звернути увагу на їх співвідношення, етимологічні значення, а також існуючі в літературі думки з цього приводу.

Почнемо з того, що діяльність прокуратури, як і інших державних органів, розглядається як засіб реалізації державних функцій, передусім правоохоронної. Власне, сенс існування держави, як необхідність виконання свого призначення, полягає у збереженні певної людської спільноти, її відтворення та сталого розвитку через упорядкування

соціальних зв'язків. У підсумку це передбачає різноманітну діяльність держави, у тому числі щодо створення якісного законодавства, належного забезпечення його реалізації; зміцнення законності в роботі державного апарату, підвищення рівня правової культури. Основні напрями її діяльності, які зумовлені службовим призначенням держави щодо суспільства та реалізуються у правових формах через державний механізм, визначаються в літературі як функції держави¹. При цьому розвиток правоохоронної функції виступає критерієм демократичності будь-якої держави та зрілості громадянського суспільства,² а визначальним для її реалізації має бути не розширення відповідних державно-владних структур, а недопущення порушення правовідносин, прав та свобод, законних інтересів тощо.

Держава здійснює свої функції в правових формах, що являють собою систему цілеспрямованих юридично значущих дій, які реалізуються в установленому законом порядку уповноваженими на це суб'єктами. До ознак таких форм належить їх юридична значущість, яка передбачає настання правових наслідків; правовий характер, тобто відповідність цих дій праву (органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України (ст. 19 Основного Закону); порядок цих дій визначається процесуальними нормами права, а їх результати закріплюються у відповідних правових актах (законі, підзаконному акті, рішенні тощо)³. Відповідно, прокуратура України бере участь, в межах своєї компетенції, у здійсненні функцій держави, реалізуючи надані їй повноваження для виконання поставлених завдань та досягнення мети своєї діяльності.

Традиційно, протягом багатьох років, починаючи ще з до радянських часів, для характеристики діяльності прокуратури використовувалося поняття «прокурорський нагляд». Так само в радянський період історії, а також у пострадянський, наглядова діяльність прокуратури була, безумовно, основною її функціонування. Для цього були відповідні правові підстави. Так, Закон СРСР «Про прокуратуру СРСР»

¹ Теорія держави і права: підручник / за ред. О. В. Петришина. Харків: Право, 2015. С. 62, 63.

² Карпова Н. А. Правоохранительная функция правового государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2007. С.8.

³ Теорія держави і права : підручник / за ред. О. В. Петришина. Харків: Право, 2015. С. 66–67.

у ст. 1 (Вищий нагляд за виконанням законів) чітко встановлював, що «вищий нагляд за точним та однаковим виконанням законів» покладається на Генерального прокурора СРСР та підпорядкованих йому прокурорів¹. Так само згодом Закон України «Про прокуратуру» (1991 року) у ст. 1 (Вищий нагляд за додержанням законів в Україні) також містив положення, відповідно до якого «Вищий нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів» здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами². При чому, якщо ст. 2 союзного закону мала назву «Завдання прокуратури» то фактично аналогічна їй за змістом ст. 4 Закону України – «Завдання вищого нагляду за додержанням законів». Враховуючи, що в даній статті йшлося про спрямованість діяльності органів прокуратури (мету) та завдання такої діяльності, то законодавець однозначно не проводив розмежування між «діяльністю» й «наглядом», а фактично ототожнював їх. Відповідно, нагляд і визнавався діяльністю прокуратури.

Так само і в теорії прокурорська діяльність розглядалася, як правило, саме крізь призму прокурорського нагляду. Свідченням цьому є фундаментальні наукові роботи, зокрема, В. В. Гаврилова, В. Г. Дасва, В. Д. Ломовського, М. М. Маршунова,³ а також той факт, що відповідна навчальна дисципліна у закладах юридичної освіти України тривалий час мала назву саме «Прокурорський нагляд»⁴.

¹ О прокуратуре СССР: Закон Союза Советских Социалистических Республик от 30 ноября 1979 года. URL: <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data02/tex13787.htm>

² Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 53. Ст. 793.

³ Гаврилов В. В. Сущность прокурорского надзора в СССР. Предмет. Объект. Функция. Компетенция / Гаврилов В. В.; под ред. Новоселова В. И. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1984. 152 с.; Ломовский В. Д. Задачи советского прокурорского надзора и их осуществление в современных условиях: учеб. пособ. Калинин: Изд-во Калинин. ун-та, 1986. 80 с.; Ломовский В. Д. Сущность и задачи прокурорского надзора в СССР: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.09 / Ленинград. гос. ун-т им. А. А. Жданова. Ленинград, 1989. 31 с.; Дасев В. Г., Маршунов М. Н. Основы теории прокурорского надзора. Ленинград: Изд-во Ленингр. ун-та, 1990. 136 с.; Маршунов М. Н. Прокурорско-надзорное право. Проблемы правового регулирования. Санкт-Петербург: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 1991. 128 с.; Ломовский В. Д. Прокурорско-надзорный процесс: учеб. пособ. / Тверской гос. университет. Тверь, 1997. 111 с.

⁴ *Прокурорський нагляд в Україні*: підручник для студентів / за ред. проф. І. С. Марочкіна, П. М. Каркача. Харків: ТОВ «Одіссей», 2005. 240 с.; *Прокурорський нагляд в Україні*: підручник / І. І. Когутич, В. Т. Нор, А. А. Павлишин, В. В. Луцик. Київ: Ін Юре, 2011. 592 с.

Більше того, у літературі радянського періоду прокурорський нагляд в основному розглядався у якості однієї (єдиної) функції прокуратури¹. Так, В. Г. Даєв, М. Н. Маршунов, погоджуючись із В. В. Гавриловим, писали, що розслідування прокуратурою кримінальних справ, координація дій правоохоронних органів і т.д. визначаються завданнями вищого нагляду за законністю і є лише формами здійснення такого нагляду. З цієї позиції розслідування прокуратурою кримінальних справ нічим не відрізняється від перевірок дотримання законності, що проводяться в порядку загального нагляду. Інша справа, що обсяг виконавчо-розпорядчих повноважень, які реалізуються в процесі розслідування, входить в певне протиріччя з суттю нагляду, в силу чого питання про доцільність такої діяльності прокуратури не знімалося з порядку денного. Автори продовжують далі: «Прокурорський нагляд – одна функція прокуратури, а прокуратура один орган, що здійснює прокурорський нагляд. Іншого бути не може»².

У всякому випадку, такий підхід був поширеним, що, втім, не обмежувало вчених у формулюванні інших авторських думок, зокрема, в частині класифікації функцій прокуратури та інших напрямів діяльності³.

У ст. 3 Закону СРСР «Про прокуратуру СРСР» (Основні напрями діяльності прокуратури) зазначалося, що прокуратура СРСР відповідно до покладених на неї завдань діє, зокрема, за наступними основними напрямками: нагляд за виконанням законів органами державного управління, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами (загальний нагляд); нагляд за виконанням законів органами дізнання та попереднього слідства; нагляд за виконанням законів при розгляді справ у судах; нагляд за дотриманням законів у місцях утримання затриманих, попереднього ув'язнення, при вико-

¹ Мурашин Г. А. Органы прокуратуры в механизме Советского государства. Киев: Наук. думка, 1972. С. 143; Гаврилов В. В. Сущность прокурорского надзора в СССР. Предмет. Объект. Функция. Компетенция / под ред.: Новоселова В. И. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1984. С. 88.

² Даев В. Г., Маршунов М. Н. Основы теории прокурорского надзора. Ленинград: Изд-во Ленингр. ун-та, 1990. С. 46.

³ Наприклад див.: Рябцев В. П. Функции прокуратуры: формы и методы их реализации. Совет. государство и право. 1980. № 7. С. 132–134; Мелкумов В. Г. Функции советской прокуратуры. Совет. государство и право. 1980. № 11. С. 113; Долежан В. В. Проблемы компетенции прокуратуры: дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11. Москва, 1991. С. 88.

нанні покарань та інших заходів примусового характеру, що призначаються судом; боротьба з порушеннями законів про охорону соціалістичної власності; боротьба зі злочинністю та іншими правопорушеннями; координація діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинами та іншими правопорушеннями; участь у вдосконаленні законодавства та пропаганді радянських законів.

Такі напрями розглядалися як спеціалізовані ділянки діяльності прокуратури, що в силу специфіки об'єкта і предмета нагляду мають об'єктивно притаманні їм особливості. При цьому «високоспеціалізовані» напрями в теорії отримали назву галузей прокурорського нагляду. В якості таких галузей визначали: 1) загальний нагляд; 2) нагляд за розслідуванням злочинів; 3) судовий нагляд; 4) нагляд за місцями ув'язнення та позбавлення волі¹. Свого часу Б. М. Спіридонов зазначав, що галузь прокурорського нагляду – це «...спеціалізована діяльність органів прокуратури, що має родовий об'єкт нагляду і предмет, а також специфічні завдання і повноваження»².

Водночас існували й інші думки з цього приводу, зокрема, В. Д. Ломовський, виходячи із уявлення про три форми прокурорського нагляду – загально-наглядову, кримінально-процесуальну та цивільно-процесуальну, які нерозривно пов'язані зі змістом прокурорського нагляду, пропонував галузями нагляду вважати загальний нагляд, нагляд у кримінальному судочинстві та нагляд у цивільному судочинстві³.

У свою чергу, ст. 5 Закону України «Про прокуратуру» (1991 року) (Основні функції прокуратури) передбачала такі основні функції прокуратури: 1) нагляд за додержанням законів усіма органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами; 2) нагляд за додержанням законів органами, які ведуть боротьбу зі злочинністю та іншими правопорушеннями і розслідують діяння, що містять ознаки злочину; 3) розслідування діянь, що містять ознаки злочину; 4) підтримання державного обвинувачення, участь у розгляді в судах кримінальних, цивільних справ та справ про адміністративні правопорушення і господарських спорів у арбітражних судах; 5) на-

¹ Давев В. Г., Маршунов М. Н. Основы теории прокурорского надзора. Ленинград: Изд-во Ленингр. ун-та, 1990. С. 75, 77.

² Спиридонов Б. М. Понятие отрасли прокурорского надзора. *Совершенствование прокурорского надзора в СССР*: сб. статей. Москва, 1973. С. 86.

³ Ломовский В. Д. Об отраслях прокурорского надзора. *Правоведение*. 1980. № 3. С. 63.

гляд за виконанням законів у місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, при виконанні покарань та застосуванні інших заходів примусового характеру, які призначаються судом; б) нагляд за додержанням законів у Збройних Силах і органах Служби національної безпеки України.

Як бачимо, положення ст. 5 Закону України «Про прокуратуру» 1991 року, в його первинній редакції, за винятком окремих із них, схожі до положень, відображених у ст. 3 Закону СРСР «Про прокуратуру СРСР» 1979 року, однак звертає на себе увагу те, що законодавцем було змінено термінологію у назві статті з «основних напрямів діяльності прокуратури» (деякі з них у правовій доктрині на той час розглядалися передусім саме як «галузі прокурорського нагляду», тобто спеціалізовані напрями діяльності в межах лише однієї функції прокуратури – прокурорського нагляду) на «основні функції прокуратури».

Тогочасні законодавчі зміни в сукупності з положеннями Концепції судово-правової реформи 1992 року¹, п. 2 розділу V якої передбачав, що прокуратура не здійснює нагляд за діяльністю судів, прокурор є рівноправним учасником судового процесу, а у законодавстві чітко визначаються процесуальні функції прокурора як державного обвинувача; суд звільняється від невластивих йому функцій обвинувачення, які в даний час він змушений виконувати – слугували в подальшому відправною точкою формування концепції «багатофункціональності» прокуратури, де поряд з наглядовими функціями прокуратура здійснює функції підтримання державного обвинувачення, участь у розгляді справ у судах (згодом – представництво інтересів громадян та держави в суді).

Так, В. М. Косюта писав, що у «...складних умовах розвитку української державності прокуратура України повинна залишатись багатофункціональною структурою, а її реформування має здійснюватись не за рахунок ліквідації окремих її функцій, а за рахунок їх вдосконалення», а самі функції прокуратури поділяв на наглядові і ненаглядові, постійні й тимчасові, внутрішні та зовнішні². Схожої

¹ Концепція судово-правової реформи в Україні: схвалена постановою Верховної ради України від 28 квітня 1992 року № 2296-XII. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2296-12>

² Косюта М. В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / Одеська національна юридична академія. Одеса, 2002. С. 404.

думки притримувалися й інші дослідники (М. І. Мичко, В. В. Сухоноста ін.)¹.

Останнім часом звертається увага на те, що оскільки «...традиційний термін «прокурорський нагляд» не охоплює повною мірою всі види діяльності прокуратури, необхідно ввести в службовий, практичний обіг поняття «прокурорська діяльність», що являє собою особливий вид здійснюваної прокуратурою державної діяльності, носить комплексний характер і різноманітні форми, здійснюється відповідно до норм Конституції і ... законодавства за допомогою виконуючого головно складову частину цієї діяльності нагляду за виконанням ... законодавчих норм, кримінального переслідування і виконання інших покладених на прокуратуру функцій та спрямована на забезпечення верховенства закону, єдності та зміцнення законності, захисту прав і свобод людини і громадянина, інтересів суспільства і держави, що охороняються законом»². Таке визначення в цілому можна було позиціонувати як базове для проведення подальших наукових досліджень у цій сфері і відповідно до українського законодавства, у всякому випадку до прийняття у 2014 році нового Закону України «Про прокуратуру», тобто коли нагляд ще становив значний обсяг прокурорської діяльності.

Раніше Н. Карпов з цього приводу зазначав, що говорячи про роботу прокурора згадувати лише прокурорський нагляд відтепер не зовсім юридично грамотно, адже це означає «...забувати інші важливі функції прокуратури». З їх урахуванням «...застосовуване в теперішній час для характеристики діяльності прокуратури поняття «прокурорський нагляд» повинно бути замінене терміном «прокурорська діяльність»»³.

Не будь-яка діяльність прокуратури є наглядом, підкреслює О. Ю. Вінокуров, однак говорячи про нагляд, його завжди можна назвати діяльністю. Тобто, нагляд виступає складовою частиною цілого –

¹ Мичко М. І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2001. С. 326; Сухоноста В. В. Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2009. С. 113–114.

² Карпов Н. Прокуратура: надзор или деятельность? *Законность*. 2014. №8. С. 9.

³ Карпов Н. Хорошая теория – залог успешной практики. *Законность*. 2008. №7. С. 12.

діяльності. При цьому науковець пропонує під прокурорською діяльністю розуміти сукупність здійснюваних прокуратурою функцій та інших напрямів (ділянок) зовнішньофункціональної діяльності, що реалізуються за допомогою застосування прокурорами передбачених Конституцією, міжнародними договорами, законами та іншими легальними джерелами права повноважень для досягнення заявлених у законі цілей¹.

Такої думки і В. П. Векшін, який пише, що загальний зміст діяльності органів прокуратури значно ширше і відрізняється за обсягом від змісту прокурорського нагляду. Водночас ним зроблено висновок, що поняття «прокурорська діяльність» означає спеціальний, врегульований нормами права поліфункціональний вид державної діяльності, що відображає єдине спрямування виконуваних функцій та інших повноважень, пов'язаних зі здійсненням наглядової функції держави за виконанням законів, а також що виражає державне призначення прокуратури в механізмі правового регулювання, який (вид діяльності. – С. П.) здійснюється за допомогою комплексу дій (у межах встановленої компетенції), що пов'язані із застосуванням спеціальних правових заходів, спрямованих на досягнення мети правового регулювання із забезпечення режиму законності та правопорядку, розв'язання завдань, поставлених перед прокуратурою на певному етапі розвитку суспільства та держави².

Щодо коректності наведеного вище визначення поняття прокурорської діяльності у нас виникають сумніви хоча б тому, що В. П. Векшін фактично ставить на один рівень функції та повноваження і пов'язує їх лише зі здійсненням наглядової функції держави. Водночас ми погоджуємося з тим, що поняття «діяльність прокуратури» об'ємніше за поняття «прокурорський нагляд» (прокурорська діяльність) та охоплює останнє.

У прокуратурі певний обсяг роботи припадає на внутрішньоорганізаційні процеси як елементи організації роботи та управління. Їх ще розглядають в якості внутрішніх функцій прокуратури³. Беззаперечно,

¹ *Винокуров А. Ю.* К вопросу о теоретических основах прокурорской деятельности. *Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.* 2015. № 1. С. 15, 20.

² *Векшин В. П.* К вопросу о понятии прокурорской деятельности. *Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.* 2016. № 4 С. 35–37.

³ *Косюта М. В.* Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / Одеська національна юридична академія. Одеса, 2002. С. 277.

вони є важливими, адже безпосередньо впливають на результативність та ефективність прокурорської діяльності, але разом з тим у теоретичному сенсі носять щодо прокурорської діяльності забезпечувальний характер, тоді як саме в останній проявляється специфіка прокуратури як державної інституції. Саме *прокурорську діяльність* мав на увазі законодавець, коли у п. 14 ст. 92 та ст. 131¹ Конституції України закріпив, що організація і діяльність прокуратури (*порядок діяльності*) визначаються (виключно) законом, адже регламентація внутрішньо-системних процесів та видів діяльності згідно з п. п. 7, 7², 7³ ч. 1 ст. 9 Закону України «Про прокуратуру» належить до компетенції Генерального прокурора та визначається на підзаконному рівні*. Відтак з позиції наукового підходу до вивчення діяльності прокуратури існує можливість в розгляді прокурорської діяльності окремо від її організації, на чому ми й зосередимо увагу далі.

Етимологічно термін (слово) «діяльність» означає працю, дії людей у якій-небудь галузі; застосування своєї праці до чого-небудь; робота, функціонування якоїсь організації, установи тощо; виявлення сили, енергії чого-небудь¹. У філософському розумінні це форма активності, що характеризує здатність людини чи пов'язаних з нею систем бути причиною змін у бутті, для якої характерним є вибір можливостей та відповідно – прийняття рішень. При цьому вважається, що смислоповнення діяльності реалізується у певних нормах, цінностях та цілях, а усвідомлення її особливостей може, з методологічного боку, виступати як особливий діяльнісний підхід, що долає колізію об'єктивного та суб'єктивного, ідеального та матеріального, характеризується цільовими програмами функціонування².

Діяльність прокуратури (прокурорська діяльність) традиційно розглядається дослідниками крізь призму *функціонального підходу*.

* Наприклад, див.: Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України: наказ Генерального прокурора України від 19 січня 2017 року № 15. URL: http://old.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=201211; Порядок організації роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України: затверджений наказом Генеральної прокуратури України 13 квітня 2017 року № 111. URL: http://old.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=202545.

¹ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. С. 306.

² Філософський енциклопедичний словник / НАН України, Ін-т філософії ім. Г. С. Сковороди; голов. ред. В. І. Шинкарук. Київ : Абрис, 2002. С. 163–164.

У структурі теорії прокурорської діяльності навіть виокремлюється теорія функцій прокуратури, як складова науки про прокуратуру¹.

Цей підхід почав активно формуватися ще у середині 80 років і отримав розвиток у 90 роках минулого століття та на початку XXI століття. Вперше комплексно до такої спроби вдався В. П. Рябцев, який у своїй роботі «Правові та організаційні проблеми функціонування органів прокуратури» серед іншого зазначав, що функціональний підхід слугує основою для цілеспрямованого удосконалення організаційної структури апаратів органів прокуратури та методики роботи за окремими напрямками, розвитку загальної методики, а також надає можливість розробити комплекс пропозицій з удосконалення та розвитку правового регулювання, заповнення прогалини, усунення суперечностей, множинності норм тощо². При цьому під функцією прокуратури вчений розумів таку частину діяльності її органів, яка характеризується певним предметом ведення, спрямована на розв'язання відповідного завдання та здійснюється за допомогою притаманної їй компетенції. Вчений наголошував, що поняття «функція» пов'язується, але не отожднюється з поняттям «основний напрям діяльності прокуратури», а тому чи іншому напрямку діяльності надається значення основного у зв'язку зі змінами в соціальному житті, економіці, стані законності у відповідній сфері. А також на тому, що функції вищого нагляду охоплюються розповсюдженням на той час в літературі поняттям «галузь нагляду», яке, водночас, «...не дозволяє повністю розкрити іншу (не наглядову) діяльність прокуратури, що вимагає застосування іншого понятійного апарату, який дозволив би описати всю діяльність прокуратури»³.

Саме функції прокуратури В. П. Рябцев пізніше називав «ключовою правовою категорією, що розкриває і пояснює структуру, зміст та межі діяльності прокуратури»⁴.

¹ *Капінус О. С.* Научное обеспечение деятельности прокуратуры. *Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации*. 2013. № 2. С. 18.; *Винокуров А. Ю.* Прокурорская наука: состояние и перспективы развития. *Журнал российского права*. 2014. № 9. С. 129; *Формирование и развитие теории функций прокуратуры. Рябцев В. П. Избранные труды*. Москва: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2014. С. 127–130.

² *Рябцев В. П.* Правовые и организационные проблемы функционирования органов прокуратуры : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.09. Москва, 1985. С. 10–11.

³ Там само. С. 15, 16.

⁴ *Рябцев В. П.* Прокурорский надзор: курс лекций. Москва: Изд-во НОРМА, 2006. С. 73.

Так само з позиції функціонального підходу до змісту діяльності прокуратури зверталися в дисертаційних дослідженнях М. В. Косюта, М. І. Мичко, В. В. Сухонос, М. С. Шалумов,¹ а також переважна більшість інших вчених як на рівні комплексних робіт, так і публікацій у періодичних виданнях, зокрема, Л. М. Давиденко, П. М. Каркач, О. М. Литвак, Г. А. Мамедов, О. Р. Михайленко, П. В. Шумський та ін.²

З урахуванням історичних традицій діяльності прокуратури та особливостей законодавства практично всі дослідники пропонували й пропонують побудову багаторівневої системи функцій, які реалізуються прокуратурою. При цьому автори, як правило, йдуть за законодавцем та відносять до їх переліку ті, що прямо визначені в Конституції та Законі України «Про прокуратуру» саме як функції (слід зауважити, що у ст. 131¹ Конституції не використано термін «функції», водночас він міститься у п. 9 розділу XV (Перехідні положення) або ж розглядають в якості функцій прокуратури, наприклад, координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності³ чи кримінальне переслідування,⁴ тобто безпосередньо не визначені законодавцем у такій якості саме як функції.

На сьогодні в науковій та навчальній літературі з приводу поняття «функція прокуратури» склався суттєвий плюралізм думок. Погоджу-

¹ *Косюта М. В.* Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10. Одеська національна юридична академія. Одеса, 2002. 467 с.; *Мичко М. І.* Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2001. 375 с.; *Сухонос В. В.* Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2009. 462 с.; *Шалумов М. С.* Проблемы функционирования российской прокуратуры в условиях формирования демократического правового государства : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11. Екатеринбург, 2002. 398 с.

² *Давиденко Л. М.* Функції прокуратури України згідно з новою Конституцією України. *Право України*. 1997. № 6. С. 43–45; *Каркач П. М.* Функції прокуратури України. Харків: Право, 2015. 248 с.; *Литвак О., Шумський П.* Функції прокуратури України. Хмельницький: Хмельницький інститут регіонального управління та права, 1998. 392 с.; *Мамедов Г.* Поняття функцій прокуратури. *Прокуратура. Людина. Держава*. 2005. № 3. С. 76–81; *Михайленко О.* Проблеми функцій у системі органів прокуратури України. *Вісник Академії прокуратури України*. 2006. № 1. С. 33–37.

³ *Каркач П. М., Синчук В. Л.* Координаційна функція прокуратури України. *Вибрані праці*. Харків : Право, 2017. С. 39–111.

⁴ *Сухонос В. В.* Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2009. С. 115.

ємося із О. В. Вороніним у тому, що сприяє цьому передусім невизначеність самого поняття «функція прокуратури», яка виникає із неоднозначності критеріїв, що покладені в основу цієї категорії¹.

У великому тлумачному словнику сучасної української мови слово «функція» визначається, як «явище, яке залежить від іншого явища, є формою його виявлення і змінюється відповідно до його змін» чи «робота кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось» або «призначення, роль чого-небудь»². Тобто виходить, що суто етимологічно, основним значенням слова «функція» є робота (діяльність); її коло (у т.ч. межі); призначення та роль (залежно від рівня теоретичного узагальнення) як суб'єкта діяльності, так і призначення самої діяльності, а також форма виявлення певного явища.

В свою чергу, під явищем розуміється зовнішній вияв сутності предметів, процесів; безпосереднє відбиття речі в почуттєвому сприйнятті³. Відповідно, у зміст слова «функція» вкладається форма зовнішнього вияву (прояву) діяльності.

В юридичній літературі під «функцією прокуратури» розуміється діяльність⁴, частина діяльності прокуратури⁵, основний напрям її діяльності⁶, вид діяльності⁷.

Під функцією, зазначав свого часу О. Р. Михайленко, як правило, розуміється основний напрям чи окремий вид діяльності, пов'язаної

¹ *Воронин О. В.* Теоретические основы современной прокурорской деятельности. Томск: Изд-во НТЛ, 2013. С. 39.

² *Великий* тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. С. 1552.

³ Там само. С. 1645.

⁴ Водночас М. І. Мичко робить застереження, зокрема, що «... все-таки не можна ставити знак рівності між функцією і діяльністю, за допомогою якої ця функція реалізується. Поняття «функція прокуратури» ширше за поняття «діяльність прокуратури», тому що, окрім практичної діяльності органів прокуратури, функція містить у собі і соціальне призначення прокуратури». Див.: *Мичко М. І.* Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2001. С. 48–49.

⁵ *Шумський П. В.* Прокуратура України: монографія: Київ: Вентурі, 1998. С. 35.

⁶ *Мамедов Г.* Поняття функцій прокуратури. *Прокуратура. Людина. Держава.* 2005. №3. С. 80.

⁷ *Косюта М. В.* Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / Одеська національна юридична академія. Одеса, 2002. С. 158.

з її цілями, завданнями, специфікою та її формами, методами, особливостями законодавчого регулювання, а інколи вона зводиться до призначення й ролі кожного суб'єкта діяльності. Таким чином, робить висновок автор, не існує універсального визначення поняття функція. Можна лише з існуючих позицій виділити деякі загальні елементи. Це насамперед те, що «функція» в її динаміці включає певну діяльність відповідних осіб, що складається з їх окремих, конкретних дій. «Однак власне діяльність – це ще не визначення функції, а практичне її втілення у межах завдань, покладених на прокуратуру, та відповідно до компетенції, якою наділені її органи для виконання покладених на них завдань і функцій». При цьому О. Р. Михайленко схилився до визначення функції прокуратури як виду діяльності не лише органів, а й посадових осіб, здійснюваного у межах їхньої компетенції та спрямованого на виконання покладених законом на прокуратуру специфічних завдань¹.

Існують і інші думки з цього приводу. М. І. Амірбеков та М. А. Магомедов, виходячи із наданих філософами та соціологами визначень поняття «функція» взагалі, «функція соціального суб'єкта» та «функція державного органу» зокрема, а також сформульованого представниками загальної теорії держави і права визначення поняття «функція державного органу» як зовнішнього прояву його властивостей – доходять висновку, що філософське розуміння функції (існування, що мислимо в дії) конкретизується соціологічним визначенням стосовно суспільства (роль, яку виконує певний соціальний інститут або процес по відношенню до цілого), а соціальний суб'єкт, яким є будь-який державний орган, у тому числі прокуратура, може існувати, лише виконуючи визначену щодо суспільства роль. У цьому сенсі невиконання своєї власної ролі, підсумовують зазначені автори, рівносильне припиненню існування соціального суб'єкта. Водночас під функцією прокуратури розуміють роль, що виконується прокуратурою в правовій системі суспільства, «через яку зовнішньо проявляється її властивість», а, відповідно, поняття «функція прокуратури» вважають за можливе визначити як встановлену законом значиму для правової системи суспільства роль, що виконується прокуратурою та

¹ Михайленко О. Проблеми функцій у системі органів прокуратури України. *Вісник Академії прокуратури України*. 2006. № 1. С. 35.

яка зумовлена властивостями предмета діяльності прокуратури, специфікою її організаційної моделі та реалізується через повноваження прокурора¹.

Таким чином, при існуючому різноманітті визначень поняття «функція прокуратури» загальним для них є те, що науковці включають до нього «діяльність прокуратури», яка є серцевиною, обов'язковим елементом у визначенні її поняття, адже без діяльності ми фактично не можемо говорити і про функції прокуратури. Хоча при цьому М. В. Косюта й зазначає, що «...функцію прокуратури справді не можна ототожнювати з її діяльністю...», яку з посиланням на В. В. Клочкова розглядає, як об'єктивно зумовлений потребами держави та суспільства процес впливу прокуратури у межах її компетенції з використанням передбачених законом засобів на учасників правових відносин з метою забезпечення законності,² однак далі пропонує визначення функції як виду діяльності прокуратури, спрямованого на досягнення цілей і виконання завдань у межах її компетенції³.

Про реалізацію функції через діяльність зазначає і М. М. Стефанчук. Вона пише, що під терміно-поняттям «функція прокуратури» доцільно розуміти зумовлені історичним і політично-соціальним рівнями розвитку людства напрями впливу прокуратури як окремої визначеної соціально значимої інституції на суспільно-правову систему в цілому, свідомість, волю та поведінку учасників цієї системи, зокрема людини, групи людей, суспільства, держави, що носять стійкий та стабільний характер і віднаходять свою реалізацію у юридичній діяльності прокуратури через застосування публічно-правових методів впливу, в результаті чого можуть бути закріплені у відповідних нормативно-правових актах⁴.

¹ Амирбеков И. А., Магомедов А. М. Функция прокуратуры Российской Федерации как выполняемая ею роль в правовой системе. *Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации*. 2016. № 1 (51). С. 4, 9.

² Клочков В. В. Деятельность прокуратуры: типология, классификация. *Прокуратура, законность, государственный контроль*: сб. науч. трудов. Москва: Манускрипт, 1995. С. 20.

³ Косюта М. В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10. Одеса, 2002. С. 157–158.

⁴ Стефанчук М. М. Теоретико-методологічні та організаційно-правові засади реалізації прокуратурою України представницької функції: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2018. С. 348.

Поширене у науці визначення «функції» через напрям діяльності є не зовсім точним, адже «напрямок» – це шлях діяльності, розвитку кого-, чого-небудь; спрямованість якоїсь дії, явища; спрямованість думок, інтересів; лінія руху або лінія розміщення кого-, чого-небудь¹. Усі ключові слова даного визначення відірвані від самої суті, призначення «функції», що, як звертає увагу О. Р. Михайленко, є більш складною категорією порівняно з напрямом². Тим більше, що в межах однієї функції можна виділити декілька напрямів діяльності. Вона (функція) відображає не лише напрям, а й характер діяльності прокуратури – вказує М. І. Мичко³. І в цьому сенсі також має рацію М. В. Косюта, коли пише, що поняття «напрямок» є більш наближеним до мети діяльності прокуратури, яка визначена в Законі України «Про прокуратуру»⁴.

Критерії, що покладені в основу виділення функції, автори також наводять різні. Такими, наприклад, є: завдання,⁵ соціальне призначення та роль,⁶ «вага в загальному обсязі прокурорської діяльності»,⁷ характер діяльності,⁸ способи впливу⁹ та навіть «теоретичне спрямування даної категорії»¹⁰.

¹ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. С. 731.

² Михайленко О. Проблеми функцій у системі органів прокуратури України. *Вісник Академії прокуратури України*. 2006. № 1. С. 35.

³ Мичко М. І. Функції та організаційний устрій прокуратури. Донецьк: Донеччина, 2001. С. 18.

⁴ Косюта М. В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10. Одеса, 2002. С. 157.

⁵ Шумський П. В. Прокуратура України: монографія: Київ: Вентурі, 1998. С. 35.

⁶ Мичко М. І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2001. С. 49–50; Никитин Е. Л. Концептуальный подход к определению функций и системы полномочий прокуратуры в России. *Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации*. 2008. № 6 (8). С. 59.

⁷ Воронин О. В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности. Томск: Изд-во НТЛ, 2013. С. 40–41.

⁸ Сухонос В. В. Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / Ін-т держави і права ім. В. М. Корещього. Київ, 2009. С. 111.

⁹ Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебник и практикум для академического бакалавриата / под науч. ред. Е. Р. Ергашева. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : Издательство Юрайт, 2016. С.23

¹⁰ Воронин О. В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности. Томск: Изд-во НТЛ, 2013. С. 41.

В. П. Рябцев свого часу зазначав про справедливість думки щодо очевидної недостатності розгляду «...функцій органу лише як інструменту, необхідного для наукового аналізу, як абстрактної категорії...», наголошуючи на тому, що це «реально здійснювана діяльність органу в межах, встановлених законами або іншими нормативними актами»¹. Проте, навпаки, це в черговий раз нас переконує в суто абстрактному характері категорії «функція прокуратури», трансформованої в законодавстві із «напрямку діяльності», адже саме діяльність є тією основою, через яку знаходять своє визначення функції, зумовлені соціальним призначенням прокуратури. Отже, важливість значення категорії «функція», на нашу думку, у всякому разі на сьогодні, полягає скоріше у сприянні розкриттю ролі та значення інституту прокуратури чи сутності прокурорської діяльності, а не у розробці комплексу пропозицій із вдосконалення правової основи діяльності прокуратури, заповненню прогалин та усуненню суперечностей, пошуку шляхів її оптимізації, підвищення результативності й ефективності.

Слід також пригадати, що ще 45 років тому і лише у сфері управління вже існувало 22 інтерпретації поняття «функція»². Тим більше, що протягом декількох десятиліть численні наукові розробки, які існують у цій сфері, не дають навіть його однозначного визначення, що хоча б можна пояснити різними підходами при розгляді даного питання. Водночас останнім часом все більше позиції науковців зводяться до погодження з висловленими раніше думками або до висловлення власної, без особливої мотивації підходів та не вступаючи в полеміку з колегами.

Причому іноді автори публікацій розуміють під функціями дрібні сторони діяльності прокурора, окремі ділянки прокурорської діяльності чи навіть окремі дії прокурора фактично, як свого часу зазначав В. В. Гаврилов, «препаруючи діяльність прокурора»³, а це безперспективно теоретичному і в практичному плані. Так, О. М. Толочко на підставі аналізу змісту повноважень прокурора, визначених КПК

¹ *Рябцев В. П.* Понятие и виды функций прокуратуры. *Вопросы борьбы с преступностью*. Москва: Юрид. лит. 1983. № 39. С. 49.

² *Мангутов И. С.*, Уманский Л. И. Организатор и организаторская деятельность. Ленинград: ЛГУ, 1975. С. 105–108.

³ *Гаврилов В. В.* Сущность прокурорского надзора в СССР. Предмет. Объект. Функция. Компетенция / под ред. Новоселова В. И. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1984. С. 65.

України виділяє наступні «...процесуальні функції прокурора: функцію процесуального керівництва досудовим розслідуванням; контрольно-наглядову функцію за здійсненням процесуального керівництва; організаційно-контрольну функцію за проведенням досудового кримінального провадження; функцію підтримання обвинувачення; функцію доведення суду позиції щодо підтримання або заперечення судового рішення», розглядаючи у якості функції, наприклад, дії керівника відповідного органу прокуратури при призначенні процесуального прокурора у конкретному кримінальному провадженні¹.

Як бачимо, на одному термінологічному рівні, з використанням одного й того самого терміна «функція» може йтися про напрями, види чи характер діяльності прокуратури, її соціальну роль чи навіть конкретні повноваження прокурорів, тобто про зовсім різні сторони діяльності прокуратури. У цьому сенсі ми погоджуємося із думкою О. В. Вороніна, що «...поняття «функція» почасти втрачає нормативне і здобуває початковий філософський зміст, що слугує науковим способом виявлення виконуваної прокуратурою діяльності»², хоча і з інших, ніж у зазначеного автора, міркувань.

Таким чином, функціональний підхід до розгляду діяльності прокуратури на сьогодні отримав своє всебічне висвітлення в наукових джерелах і передусім з позиції прокурорського нагляду. Це, вочевидь, зовсім не позбавляє можливості та не ставить під сумнів необхідність проведення додаткових досліджень з використанням даного підходу, за умови належного обґрунтування насамперед доцільності їх проведення.

Водночас останнім часом у наукових джерелах, не безпідставно, звертається увага на те, що потенціалом функціонального підходу (аналізу) неможливо дослідити зміст прокурорської діяльності. Це пояснюється тим, що у межах функціонального підходу прокурорська діяльність розглядається виключно з позиції її зовнішнього аспекту. Розглядаючи прокурорську діяльність з позиції функцій, пише А. В. Агутін, ми відволікаємося від її внутрішнього змісту (що, як

¹ Толочко О. М. Процесуальна діяльність прокурора у кримінальному провадженні: структурно-функціональний аспект. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. № 4. С. 50, 52–54.

² Воронин О. В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности. Томск: Изд-во НТЛ, 2013. С. 43.

правило, виключно різноманітно за складом і природою процесів, які відбуваються) і нібито в цілому охоплюємо це різноманіття в його підсумковому виразі¹.

До того ж на сьогодні менше уваги отримав підхід до розгляду діяльності прокуратури як виду державної юридичної діяльності. І якщо до методологічних та теоретичних аспектів юридичної діяльності в цілому або до судової чи адвокатської діяльності науковці зверталися у своїх роботах, то роботи в цілому присвячені комплексному аналізу структури та змісту діяльності прокуратури останнім часом практично відсутні².

Якщо ми говоримо про юридичну діяльність, то у науковій літературі, зокрема С. Д. Гусарев, визначає її як різновид правової діяльності, що здійснюється у сфері права юристами на професійній основі з метою отримання правового результату, задоволення потреб та інтересів соціальних суб'єктів відповідно до вимог права³.

В. М. Карташов визначив її поняття більш конкретно, розуміючи під нею об'єктивовану в офіційних актах, опосередковану правом, інтелектуально-вольову, управлінську, виробничо-трудову діяльність компетентних установ і організацій, яка здійснюється у визначених процедурно-процесуальних формах за допомогою спеціальних юридичних дій та операцій, способів і засобів, спрямованих на вирішення суспільних завдань і функцій та задоволення тим самим публічних і приватних потреб та інтересів⁴.

Діяльність прокуратури, у свою чергу, зокрема В. В. Клочковим, розглядалася як специфічний вид державної діяльності та визначалася як об'єктивно зумовлений потребами держави та суспільства процес впливу прокуратури (в межах її компетенції з використанням перед-

¹ Агутин А. В. Социокультурные основания прокурорской деятельности. *Уголовная юстиция*. 2016. № 1 (7). С. 115–116.

² Наприклад, див.: Гусарев С. Д. Юридична діяльність: методологічні та теоретичні аспекти. Київ: Знання, 2005. 375 с.; Носков И. Ю. Судебная деятельность: понятие, виды, основные характеристики: дисс. ... канд. юрид. наук.: 12.00.11. Москва, 2016. 187 с.; Суrowова К. Ю. Адвокатская деятельность: содержание, виды (теоретико-правовой анализ): дисс. ... канд. юрид. наук.: 12.00.11. Москва, 2016. 240 с.

³ Гусарев С. Д. Юридична діяльність: методологічні та теоретичні аспекти. Київ: Знання, 2005. С. 85.

⁴ Карташов В. Н. Юридическая деятельность: проблемы теории и методологии: дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Москва, 1990. С. 18.

бачених законом засобів) на учасників правових відносин для досягнення мети своєї діяльності, передбаченої в законі¹.

К. І. Амірбеков, виходячи із існуючих положень загальної теорії держави та права, прокурорську діяльність розглядає як здійснюваний виключно в межах своєї компетенції і функцій, шляхом виконання юридично значимих дій з використанням правових засобів і способів, вплив прокуратури на суспільні явища і процеси для досягнення встановлених законом цілей². М. А. Магомедов зазначає, що вона являє собою системний, зовнішній, не силовий, публічний, гласний, субсидіарний, компенсаторний юридичний вплив (враховуючи насамперед наглядову компетенцію прокуратури. – С. П.) централізованого та незалежного державного органу на правовідносини від імені держави, а також представлення ним (органом) держави у всіх видах судочинства в якості рівноправної сторони для відстоювання публічного інтересу³.

Слід зазначити, що будь-яка діяльність має декілька *структурних складових*, найбільш суттєвими з яких є суб'єкт та об'єкт діяльності, мета діяльності, засоби та способи її здійснення, результат діяльності тощо.

Структура юридичної діяльності, на думку В. М. Карташова, це така будова, розміщення основних елементів і зв'язків, які забезпечують її цілісність, збереження об'єктивно необхідних властивостей і функцій при впливі на неї різноманітних факторів суспільного життя⁴. При цьому дослідник на основі розгляду існуючих положень щодо структури юридичної діяльності робить декілька, на наш погляд цікавих, загальних висновків, які зводяться до наступного. *По-перше*, юридична діяльність являє собою поліструктурне утворення та може досліджуватися в найрізноманітніших аспектах. *По-друге*, для розкриття поліструктурності юридичної діяльності на початковому етапі

¹ Клочков В. В. Деятельность прокуратуры: типология, классификация. *Прокуратура. Законность. Государственный контроль*: сб. науч. трудов. Москва: Манускрипт, 1995. С. 21.

² Амирбеков К. И. Объект и предмет прокурорской деятельности: теоретический подход. *Российский следователь*. 2017. №3. С. 46.

³ Магомедов М. А. Теоретические основы взаимосвязи прокурорской деятельности и законности в современный период. *Проблемы в российском законодательстве*. 2018. №3. С. 443.

⁴ Карташов В. Н. Юридическая деятельность: проблемы теории и методологии: дисс ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Москва, 1990. С. 82.

її дослідження потрібно виокремити логічні, просторові, часові та стохастичні (тобто випадкові. – С. П.) структури. Так, розгляд логічної структури юридичної діяльності, на думку В. М. Карташова, вимагає передусім з'ясування її змісту та форми, оскільки саме ці категорії насамперед розкривають її будову як цілісне і відносно самостійне явище правової системи суспільства. Просторова структура має прояв у наявності різних типів, видів і підвидів юридичної діяльності, що одночасно функціонують в правовій системі. Причому кожній з них притаманні як загальні риси, так і специфічні властивості, свої елементи змісту та форми, способи їх взаємодії тощо. Водночас часова структура дає можливість розкрити процесуальну сторону юридичної діяльності, виокремити відповідні етапи, стадії, порядок винесення рішень, процедуру їх оформлення й фіксації, оскарження і т.д. В свою чергу, стохастична структура дає змогу в кожній конкретній ситуації виявити в юридичній діяльності об'єктивно необхідні та випадкові компоненти, зв'язки і відносини. Для прикладу, виконання тих або інших завдань вимагає певного визначення кількості суб'єктів та учасників, засобів і способів, затрат часу на здійснення юридичних операцій і т.д. Знання цих моментів допомагає раціонально й ефективно використовувати наявні матеріальні, організаційні та інші можливості (заходи). *По-третє*, у будь-якій юридичній діяльності, зазначає В. М. Карташов, можна виділити внутрішні і зовнішні, ідеальні та соціально-перетворюючі її сторони, елементи, процеси. Тому цілі, мотиви, установки та інші психологічні процеси розглядаються ним у якості ідеальних, внутрішніх факторів, детермінуючих розвиток і функціонування юридичної діяльності, її управляючої структури (механізму)¹.

Відповідно, під *змістом юридичної діяльності* розуміється сукупність всіх складових її властивостей, елементів і процесів. Так, С. Д. Гусарев, погоджуючись із позицією В. М. Карташова,² вважає виваженим та методично вивіреном до елементів змісту юридичної діяльності відносити її об'єктів, суб'єктів, учасників, юридичні дії та операції, засоби і способи їх здійснення, прийняті рішення та результати дій, наголошуючи при цьому на складенні саме ними не-

¹ *Карташов В. Н.* Юридическая деятельность: проблемы теории и методологии: дисс. ... д-ра юрид. наук. 12.00.01. Москва, 1990. С. 80–81.

² *Карташов В. Н.* Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1989. С. 53.

змінної основи даного явища, збереження його властивостей навіть за умови зовнішніх змін та надання ними рис сталості юридичній діяльності¹. Водночас С. Д. Гусарев зазначає, що саме суб'єкт «у визначенні змісту діяльності повинен бути на першому місці щодо інших елементів...», що пояснюється, зокрема, необхідністю підвищення ролі людського фактора, висвітлення людини як основної соціальної цінності².

Не заперечуючи можливість такого підходу, вважаємо доцільним при розгляді змісту діяльності прокуратури (прокурорської діяльності) звернути увагу передусім на об'єкти, предмети, мету та завдання такої діяльності, відповідні юридичні засоби, адже саме вони, у підсумку, на наш погляд, зумовлюють специфіку правового положення суб'єкта – прокурора, орган прокуратури чи систему прокуратури в цілому.

Закон України «Про прокуратуру» 2014 року не використовує поняття «об'єкт» (об'єкти) та «предмет» (предмети) діяльності. Так само і попередній Закон 1991 року не використовував поняття «об'єкт» (об'єкти), водночас визначав «предмет» (предмети) наглядової діяльності прокуратури (ст. ст. 19, 29, 44).

Відомо, що поняття «об'єкт» та «предмет» були одними з ключових елементів теорії прокурорського нагляду³. Однак у науці немає єдності щодо їх розуміння⁴, а розкриття їх змісту залишається актуальним питанням і для теорії прокурорської діяльності.

М. М. Карпов звертає увагу, що об'єкт і предмет діяльності прокуратури відрізняється від об'єкта і предмета прокурорського нагляду, який є частиною такої діяльності. Водночас він формулює поняття об'єкта діяльності прокуратури, як сфери суспільних відносин, в якій комплексно здійснюється багатофункціональна діяльність прокуратури (чим, власне, об'єкт прокурорської діяльності відрізняється від об'єкта прокурорського нагляду в тій або іншій сфері суспільних відносин), а що стосується предмета діяльності прокуратури, то він, на його думку, являє собою збірне поняття із предметів кожної конкретної

¹ Гусарев С. Д. Юридична діяльність: методологічні та теоретичні аспекти. Київ: Знання, 2005. С. 89.

² Там само.

³ Даев В. Г., Маршунов М. Н. Основы теории прокурорского надзора. Ленинград: Изд-во Ленингр. ун-та, 1990. С. 61–66.

⁴ Амирбеков К. И. Объект и предмет прокурорской деятельности: теоретический подход. *Российский следователь*. 2017. №3. С. 46.

функції прокуратури¹. У даному випадку, безумовно, слід погодитися із твердженням автора про те, що предмет (предмети) і об'єкт (об'єкти) прокурорської діяльності можуть відрізнятися від традиційних уявлень про предмет та об'єкт прокурорського нагляду.

Об'єкт прокурорської діяльності, пише К. І. Амірбеков, являє собою юридичні явища, які виникають за допомогою суб'єктів соціальної діяльності, проявляються у формі їх юридичних актів-дій (бездіяльності) або юридичних актів-рішень і піддаються впливу прокуратури в межах її функцій та компетенції, встановлених законом, для досягнення мети прокурорської діяльності. Предметом діяльності автор називає властивість (сторону, елемент) об'єкта прокурорської діяльності, що підлягає дослідженню (з використанням повноважень прокурора і передбачених законом засобів), з'ясуванню та оцінці для визначення в ньому позитивних або негативних для мети прокурорської діяльності якостей, можливості і необхідності збереження та використання позитивних із них, відміни, припинення, усунення, зміни або перетворення негативних².

Зрозуміло, що такі визначення мають узагальнений характер та не враховують окремі ознаки конкретних галузей діяльності, зміст яких зумовлюють видові відмінності в об'єкті і предметі діяльності. Відповідно різними для кожної з галузей прокурорської діяльності (кожного виду діяльності) є й повноваження прокурора, що поряд з об'єктом є складовим елементом прокурорських правовідносин та правовим інструментом впливу прокуратури на об'єкт.

Вочевидь, будь-яка соціальна система починає діяти після визначення *мети* (цілей) і постановки *завдань*, які виходять із загальних суспільних потреб та інтересів, спрямованих на їх задоволення. Сам процес формування мети діяльності прокуратури має враховувати досвід її функціонування, оскільки шлях становлення та розвитку – це безперервний процес удосконалення діяльності з урахуванням як позитивного, так і негативного досвіду. Крім того, чітке визначення мети (цілей), а також завдань діяльності є важливою передумовою ефективного функціонування прокуратури та системоутворюючою ознакою будь-якої організації, допомагає сфокусувати увагу правозастосувача

¹ Карпов Н. Прокуратура: надзор или деятельность? *Законность*. 2014. № 8. С. 10.

² Амирбеков К. И. Объект и предмет прокурорской деятельности: теоретический подход. *Российский следователь*. 2017. № 3. С. 47.

на їх досягненні та виконанні, не підміняючи собою інші державні та правоохоронні органи, а також розробити зрозумілі критерії оцінки ефективності прокурорської діяльності тощо. Визначення цих понять виходить за межі суто відомчого (корпоративного) інтересу та зумовлюється суспільною, державною потребами в існуванні такої системи органів, особливо в поєднанні з іншими державними інституціями.

Етимологічно «мета» – те до чого хтось прагне, чого хоче досягти; ціль / заздалегідь намічене завдання; замисел, а «завдання» – наперед визначений, запланований для виконання обсяг роботи. Інше значення – мета, до якої прагнуть; те що хочуть здійснити¹. Хоча такі поняття, як «мета» і «завдання», в етимологічному значенні є практично тотожними, проте вважаємо, що різниця між ними все ж є². Мета діяльності прокуратури – це бажаний кінцевий результат (ціль) на який вся діяльність спрямована.

Конституція України у ст. 131¹ не визначає мету діяльності прокуратури, проте закріплюючи відповідні нормативні положення у розділі VIII (Правосуддя) надає забезпечувального (щодо правосуддя) характеру такій діяльності та, відповідно, орієнтує її спрямування.

У ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» відповідну спробу законодавцем реалізовано та передбачено, що прокуратура здійснює встановлені Конституцією України функції з *метою* «захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави». У цьому зв'язку необхідно погодитися з думкою експертів Ради Європи, які у п. 33 висновку № 735 / 2013 щодо проекту Закону України «Про прокуратуру» звертають увагу на дуже загальний характер формулювань, що визначають роль прокуратури³. Вочевидь таке формулювання мети діяльності є спільним для всіх видів зовнішньофункціональної діяльності прокуратури, проте завдання прокуратури, на відміну від попередньої редакції Закону України «Про прокуратуру» (1991 року), все ж не визначені.

¹ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. С. 661, 378.

² Аналіз, проведений М. І. Мичко, показав, що в літературі з цього приводу немає однозначної думки. Див. Мичко М. І. Функції та організаційний устрій прокуратури. Донецьк: Донеччина, 2001. С. 9–10.

³ Висновок щодо проекту Закону України «Про прокуратуру»: ухвалений Венеціанською комісією на її 96-му Пленарному засіданні (Венеція, 11–12 жовтня 2013 року). URL: <https://rm.coe.int/1680097f7d>

У соціологічному значенні цілі діяльності суб'єкта визначають його призначення в суспільстві, пишуть М. І. Амірбеков та М. А. Магомедов. Ціль (мета. – С. П.) «виокремлює в його діяльності необхідну для себе властивість», поява якої і є свідченням виконання суб'єктом своєї функціональної ролі в суспільстві, де суб'єкт здійснює свою діяльність¹. За такого підходу, виходячи зі змісту ст. 1 Закону України «Про прокуратуру», на сьогодні можна говорити про правозахисну мету діяльності прокуратури, що зумовлює і характер прокурорської діяльності.

В етимологічному значенні «захист», «захищати» – означає обороняти, охороняти кого-, що-небудь від нападу, замаху, небезпечних і т.ін. дій; пильно стежити за недоторканністю чого-небудь і багато робити для цього; боронити, обстоювати погляди, права, інтереси, честь кого-небудь; брати участь у судовому процесі, обстоюючи інтереси обвинуваченого².

В юридичній літературі з цього приводу немає однозначного розуміння. В. В. Росинський вважає захист прав і свобод людини та громадянина самостійною функцією прокуратури поряд з наглядом, підтриманням державного обвинувачення та іншими функціями, результатом якої є відновлення порушених прав, створення умов для попередження порушень³. В. Г. Бессарабов та К. А. Кашаєв, пишуть, що поняття «захист», «охорона» використовуються для позначення діяльності, яка полягає в забезпеченні, дотриманні прав і свобод людини й громадянина, а також охоронюваних законом інтересів суспільства та держави⁴.

Представники загальної теорії держави і права зазначають, що захист прав – це діяльність, яка здійснюється з метою примусового виконання юридичного обов'язку, необхідного для реалізації права лю-

¹ Амірбеков И. А., Магомедов А. М. Функция прокуратуры Российской Федерации как выполняемая ею роль в правовой системе. *Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации*. 2016. № 1 (51). С. 4.

² Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. С. 433.

³ Росинский В. В. Правозащитная функция прокуратуры Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореф. ... дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. Москва, 2007. С. 8.

⁴ Бессарабов В. Г., Кашаев К. А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. Москва: Издательский дом «Городец», 2007. С. 20–21.

дини, відновлення цього права у разі його порушення або для попередження чи припинення такого порушення. При цьому до ознак такої діяльності відносять її спрямування на забезпечення насамперед приватного інтересу; ініціювання, зазвичай, самою особою¹.

Необхідно звернути увагу, що в Україні сформована і діє досить складна та багаторівнева система захисту прав і свобод людини та громадянина, до якої входять органи законодавчої, виконавчої, судової гілок державної влади, Президент України, а також контрольно-наглядові органи. При цьому прокуратурі, пише О. В. Пушкіна, належить важливе місце в системі гарантій забезпечення прав людини і громадянина, діяльність якої допомагає запобігати порушенням законності та ефективно реагувати на факти порушення органами державної влади, установами, організаціями, посадовими особами².

Дійсно, така думка була актуальною до прийняття у 2014 році нового Закону України «Про прокуратуру», адже на сьогодні змінено мету діяльності прокуратури із «всесірного утвердження закону та зміцнення правопорядку» на «захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави».

М. Косюта зазначає, що діяльність прокуратури у сфері правозахисту можна трактувати в широкому й вузькому розуміннях. У широкому розумінні, на його думку, прокурор як представник держави стоїть на захисті прав і свобод людини та громадянина під час реалізації всіх передбачених Конституцією України функцій³. Водночас тлумачення ним правозахисту у вузькому розумінні як діяльності прокуратури, що здійснюється в межах нагляду за додержанням і застосуванням закону, на сьогодні не лише втрачає актуальність у зв'язку з його відсутністю, а і є помилковим, адже захист прав і свобод людини та громадянина здійснюється не лише під час реалізації прокуратурою наглядових і ненаглядових повноважень. У цьому сенсі Е. Іскен-

¹ Пашук Т. І. Право людини на ефективний державний захист її прав та свобод: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. Львів, 2006. С. 6–7.

² Пушкіна О. В. Конституційний механізм забезпечення прав людини і громадянина в Україні: проблеми теорії і практики: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.02 / Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Харків, 2008. С. 21–22, 24.

³ Косюта М. В. Правозахисна функція прокуратури та її закріплення у майбутньому Законі України «Про прокуратуру». *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2011. №2. С. 30.

дерів справедливо акцентує увагу на тому що, правозахист охоплює також й інші напрями діяльності, зокрема координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності, міжнародне співробітництво тощо¹.

Звернемо увагу, що «захист» як мета діяльності в Україні визначена не лише стосовно прокуратури, а й щодо інших суб'єктів, зокрема адвокатури, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Служби безпеки України.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» адвокатура – це недержавний самоврядний інститут, що забезпечує здійснення *захисту*, представництва та надання інших видів правової допомоги на професійній основі. При цьому, що характерно, «захист» розглядається не лише як мета, а й як *вид* адвокатської діяльності, який згідно з п. 5 ч. 1 ст. 1 даного закону полягає в забезпеченні *захисту* прав, свобод і законних інтересів підозрюваного, обвинуваченого, підсудного, засудженого та інших осіб, тобто саме як вид діяльності поряд з іншими видами, передбаченими ст. 19 даного закону².

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини відповідно до ст. 1 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» на постійній основі здійснює парламентський контроль та *захист прав кожного* на території України і в межах її юрисдикції. Метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений, зокрема, є: *захист прав і свобод людини і громадянина*, проголошених Конституцією, законами, міжнародними договорами; додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами; *запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню* (п.п. 1, 3 ст. 3)³.

¹ Іскендеров Е. Правозахисна діяльність прокуратури відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року. *Юридичний вісник*. 2016. № 1. С. 47.

² Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 5 липня 2012 року № 5076-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17>

³ Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23 грудня 1997 року № 776/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>

На Службу безпеки України згідно зі ст. 2 Закону України «Про Службу безпеки України» покладається у межах визначеної законодавством компетенції *захист* у тому числі *законних інтересів* держави та *прав* громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці¹.

Відповідно у захисті прав людини та інтересів держави беруть участь різні державні органи та інституції, кожен з яких виконує власну роль, реалізує власну компетенцію, через яку і проявляється особливість діяльності кожного з них.

Визначаючи місце прокуратури в системі правозахисту, Е. Іскендеров правильно звертає увагу на взаємодоповнюючий характер діяльності прокуратури та суду, крім того, зазначає, що захист прав і свобод людини та громадянина за посередництва цього правоохоронного органу має свої переваги. Водночас наголошує, що прокуратура не в змозі захистити в повному обсязі права і свободи громадян без взаємодії з іншими суб'єктами правозахисту. Унікальність її правозахисної діяльності зумовлена особливим статусом прокуратури в країні, відсутністю її підпорядкованості будь-яким іншим органам, а також універсальністю наглядових і ненаглядових функцій, здійснення яких дає змогу якнайширше захистити права і свободи людини та громадянина. Особливістю діяльності прокуратури є те, що вона одночасно здійснює й правоохоронну, і правозахисну діяльність, що найяскравіше, на його думку, виявляється в процесі здійснення нагляду за додержанням закону органами, які здійснюють розслідування кримінальних правопорушень, коли реалізується правоохоронна діяльність, спрямована на розкриття кримінального правопорушення та притягнення винних осіб до відповідальності, а правозахисна діяльність спрямована на захист прав і свобод учасників конкретного кримінального провадження (підозрюваного, потерпілого тощо). При цьому до визначальних рис правозахисної діяльності прокуратури науковець слушно відносить: виключно публічний характер; жорстку формальну визначеність повноважень прокурорів; комплексність і багатовекторність прокурорського правозахисту; безперервність і систематичність; від-

¹ Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 року № 2229-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>

сутність жорстких формальних вимог для суб'єктів звернення за захистом до прокуратури; безоплатність¹.

Водночас у контексті зміни законоохоронної мети діяльності та скасування наглядової компетенції прокуратури поза кримінальною сферою слід звернути увагу на те, що питання функціонування прокуратури протягом багатьох років в Україні традиційно носили не стільки науковий, скільки принципівий соціально-політичний характер із суттєвою концентрацією ідеологічних моментів. Це не випадково, якщо мати на увазі, що сама сфера державної контрольно-наглядової діяльності та, відповідно, діяльність прокуратури характеризується найбільш очевидним проявом колізійного взаємозв'язку цінностей влади і свободи, демократії та дисципліни. У цьому сенсі відведення в минулому прокуратурі ролі, по суті, універсального та основного «охоронця законності» нерідко в наших політичних колах тлумачилося раніше та продовжує сприйматися зараз (іноді навіть зі зміщенням в політико-історичну міфологію) як несумісне з ліберально-демократичними цінностями та таке, що відчиняє двері для якогось тотального втручання публічної влади у сферу особистої автономії.

Однак реалії сьогодення, на жаль, свідчать про помилковість обраного законодавцем підходу в цій частині, підтвердженням чому є низький стан законності в країні, передусім у діяльності державних органів. Саморегуляція не дозволяє забезпечити стабільність розвитку суспільства та держави, а формування внутрішніх природних стимулів щодо дотримання законів так і не відбулося.

Відповідно пропонуємо мету діяльності прокуратури сформулювати у ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» наступним чином: *«забезпечення дотримання законів та єдності законності, захисту прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, що охороняються законом»*.

Більше того, в контексті вдосконалення контрольно-наглядового механізму держави, особливо в умовах пошуку адекватного співвідношення між цінностями, з одного боку, «сильної держави», а з другого – розвитком ринкових відносин, свободами в економічній, соціальній та інших сферах, роллю суду у захисті прав, принципово важливим

¹ Іскендеров Е. Правозахисна діяльність прокуратури відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року. *Юридичний вісник*. 2016. № 1. С. 47–48.

на сьогодні залишається осмислення та розробка адаптивної концепції прокуратури в цілому.

Сформульована у ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» мета діяльності є загальною для всіх галузей прокурорської діяльності. Під галуззю ми розуміємо частину прокурорської діяльності, яка характеризується сферою суспільних відносин, де реалізується прокурорська компетенція, а також характерними для цієї, конкретної сфери специфічними метою, завданнями та повноваженнями прокурорів.

Із розділення прокурорської діяльності на галузі витікають важливі в практичному відношенні питання: її нормативне регулювання за такими галузями, організація роботи та управління, планування, узагальнення і розповсюдження передового досвіду, спеціальна підготовка кандидатів та підвищення кваліфікації прокурорів, взаємодія і координація роботи різних галузей тощо.

3.1.1. Організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням та підтримання публічного (державного та суспільного) обвинувачення в суді

Відповідно до ст. 131¹ Конституції України прокуратура здійснює 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, а також підтримання публічного обвинувачення в суді.

Водночас Закон України «Про прокуратуру» у ст. ст. 22, 25 не визначає ні предмет такої діяльності, ні її мету, ні відповідні завдання. Однак містить відсильну норму, відповідно до якої прокурор підтримує державне обвинувачення в судовому провадженні щодо кримінальних правопорушень, користуючись при цьому правами і виконуючи обов'язки, передбачені Кримінальним процесуальним кодексом України (далі – КПК України)¹ (ст. 22 Закону), а здійснюючи нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, прокурор користується права-

¹ Кримінальний процесуальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>

ми і виконує обов'язки, передбачені, окрім КПК України, також і Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність»¹ (ч. 1 ст. 25 Закону).

Крім того, згідно з ч. 2 ст. 25 Закону Генеральний прокурор, керівники відповідних прокуратур, їх перші заступники та заступники згідно з розподілом обов'язків координують діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності. Основною формою координації є проведення координаційних нарад з керівниками правоохоронних органів, на яких заслуховується інформація щодо їхньої діяльності у сфері протидії злочинності. Рішення координаційної наради є обов'язковим до виконання всіма зазначеними в ньому правоохоронними органами, а порядок та інші форми координації затверджуються наказом Генерального прокурора.

Залишимо поза увагою очевидну невідповідність між нормами ст. 22, ч. 1 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру», КПК України та положеннями ст. 131¹ Конституції України, адже ці питання були предметом розгляду у роботах, зокрема, І. В. Гловюк, В. О. Гринюка, А. В. Лапкіна,² та водночас розглянемо зміст прокурорської діяльності, яку в літературі називають ще «кримінальною процесуальною діяльністю прокурора»³.

Вважаємо, що *метою* діяльності прокурора як з організації і процесуального керівництва прокурором досудовим розслідуванням, так і підтримання ним публічного (державного та суспільного) обвинувачення в суді, у широкому розумінні, так само як і метою діяльності інших державних суб'єктів у цій сфері, можна вважати необхідність *захисту публічного інтересу*. Цей інтерес в цілому

¹ Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18 лютого 1992 року №2135-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>

² Гловюк І. В. Прокурор у кримінальному провадженні: конституційна та галузева регламентація функціональної спрямованості діяльності. *Вісник кримінального судочинства*. 2017. №4. С. 20–26; Гринюк В. О. Функція обвинувачення в кримінальному судочинстві України: правові, теоретичні та практичні проблеми реалізації: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09. Київ, 2017. С. 242–249; Лапкін А. В. Проблеми формулювання функції прокуратури, визначеної пунктом 2 статті 131-1 Конституції України. *Форум права*. 2017. №5. С. 213–218. URL: <http://www.forumprava.pp.ua/files/213-218-2017-5-----33-.pdf>

³ Наприклад, див.: Гнатюк А. Ю. Функціональна структура кримінальної процесуальної діяльності прокурора у досудовому провадженні : монографія. Харків : Право, 2019. 152 с.

полягає у захисті держави, суспільства, а також особи від кримінальних правопорушень.

На відміну від мети діяльності конкретні *завдання*, що витікають із неї, вже відрізняються у різних суб'єктів кримінальної процесуальної діяльності. Наприклад, різними є завдання слідчого і прокурора чи прокурора і суду. Це пояснюється складністю такої діяльності та необхідністю «розподілу праці» окремих владних учасників. Прокурор при цьому має особливий статус, адже він є єдиним представником сторони обвинувачення, який активно діє на всіх стадіях процесу. Крім того, він не лише організовує і процесуально керує досудовим розслідуванням, а й здійснює нагляд за додержанням законів іншими суб'єктами (слідчими) під час проведення досудового розслідування. У цьому сенсі діяльність прокурора може розглядатися як механізм побудови балансу між приватним та публічним інтересом. Слід також звернути увагу, що координуючи діяльність правоохоронних органів у сфері протидії злочинності, прокуратура має в своєму арсеналі й не процесуальні правові можливості для захисту публічного інтересу.

Значимо, що завдання діяльності прокурора можуть відрізнятися залежно від стадії кримінального провадження. В. В. Колодчин та А. Р. Туманянц звертають увагу на те, що характерною рисою правового положення прокурора є пряма залежність його статусу від стадії провадження, в якій прокурор бере участь. Так, незважаючи на запровадження КПК України «наскрізної» участі прокурора у кримінальному судочинстві, яка забезпечила персональну незмінність фігури прокурора на всіх стадіях провадження, статус такої особи зазнає принципівих трансформацій при переході від однієї стадії до іншої (насамперед під час закінчення досудового розслідування і початку судових стадій кримінального провадження)¹. Дійсно, статус прокурора визначається по-різному, у тому числі різними є завдання, які поставлені перед ним на конкретній стадії кримінального провадження і «цим він суттєво відрізняється від інших суб'єктів кримінальної процесуальної діяльності, правовий статус яких є єдиним і лише зазнає певної специфіки в окремих стадіях кримінального судочинства»².

¹ Колодчин В. В., Туманянц А. Р. Повноваження прокурора в судовому провадженні у першій інстанції: монографія. Харків: ТОВ «Оберіг», 2016. С. 12.

² Мовчан Г. В. Процесуальні повноваження прокурора у досудовому провадженні та в суді першої інстанції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2010. С. 64.

Практично схожу думку висловлює А. В. Лапкін, коли пише про етапність діяльності прокурора в кримінальному провадженні та про те, що виокремлення таких етапів має не лише теоретичне, а й практичне значення, адже кожен із них має специфіку щодо тактики й методики застосування повноважень прокурора, а також правових засобів їх реалізації, яку слід враховувати прокурорам для належного здійснення покладених на них обов'язків¹.

Так, у досудових стадіях перед прокурором стоять загальні завдання щодо забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування кримінальних правопорушень, а також попередження, своєчасне виявлення та усунення порушень закону в діяльності органів досудового розслідування та оперативних підрозділів (слідчих та оперативних працівників) та, відповідно, захист прав, свобод і законних інтересів учасників кримінального провадження.

При цьому на кожному з етапів досудової діяльності прокурора, перед ним, як слушно зазначає А. В. Лапкін, постають окремі завдання. У якості таких етапів він називає: відкриття кримінального провадження; початковий етап досудового розслідування; повідомлення про підозру; закінчення досудового розслідування².

Частиною 2 ст. 36 КПК України передбачено, що прокурор здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва ним. Досудове розслідування згідно з п. 5 ч. 1 ст. 3 КПК України – це стадія кримінального провадження, яка починається з моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань і закінчується закриттям кримінального провадження або направленням до суду обвинувального акта, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, клопотання про звільнення особи від кримінальної відповідальності.

У сучасних умовах, як пише О. М. Толочко, необхідність спеціального виділення «процесуального керівництва як форми прокурорського нагляду» зумовлена тим, що за правовою ідеологією нового КПК України впроваджується принцип «незмінності прокурора при проведенні конкретного кримінального провадження», відповідно до

¹ Лапкін А. В. Періодизація діяльності прокурора в досудовому розслідуванні. *Судова та слідча практика в Україні*. 2018. Вип. 6. С. 117.

² Там само. С. 119–120.

якого процес формування обвинувачення в ході досудового кримінального провадження та підтримання його в суді буде забезпечуватися одним прокурором. Отже, підсумовує далі автор, за відсутності інституту додаткового розслідування підвищується персональна відповідальність конкретного прокурора та органів прокуратури в цілому за якість кінцевого результату. Крім того, вжита законодавцем термінологія наголошує на тому, що під час досудового розслідування прокурор «процесуально керує слідством» для того, щоб самому ж ефективно підтримувати обвинувачення в суді¹.

На думку В. О. Гринюка, повноваження прокурора навіть на досудових стадіях процесу необхідно розглядати як повноваження, які спрямовані саме на реалізацію обвинувачення у кримінальному провадженні, що дають можливість належним чином у подальшому здійснити підтримання публічного обвинувачення в судових стадіях кримінального провадження².

На сьогодні у досудовому кримінальному провадженні прокурор діє насамперед як організатор розслідування кримінальних правопорушень. Він відповідає за строки та якість розслідування, передачу матеріалів кримінального провадження до суду, тобто процесуально керує досудовим розслідуванням. У судовому провадженні прокурор як рівноправна сторона процесу підтримує державне обвинувачення. У разі прийняття незаконного, на його думку, рішення, він має право оскаржити його та відстоювати свою позицію у вищестоящій судовій інстанції.

У свою чергу, державне обвинувачення згідно з п. 3 ч. 1 ст. 3 КПК України – це процесуальна діяльність прокурора, що полягає у доведенні перед судом обвинувачення з метою забезпечення кримінальної відповідальності особи, яка вчинила кримінальне правопорушення. Водночас обвинувачення – це твердження про вчинення певною особою діяння, передбаченого законом України про кримінальну відповідальність, висунуте в порядку, встановленому КПК України (п. 13 ч. 1 ст. 3).

¹ Толочко О. М. Процесуальна діяльність прокурора у кримінальному провадженні: структурно-функціональний аспект. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. №4. С. 51–52.

² Гринюк В. О. Функція обвинувачення в кримінальному судочинстві України: правові, теоретичні та практичні проблеми реалізації: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09. Київ, 2017. С. 43.

Щодо *завдання* діяльності з підтримання державного обвинувачення, то воно визначається законодавцем як «забезпечення кримінальної відповідальності особи, яка вчинила кримінальне правопорушення» (п. 3 ч. 1 ст. 3 КПК України).

Підтримання прокурором державного обвинувачення закінчується з моменту винесення судом вироку, а на наступних стадіях – апеляційного і касаційного перегляду вироків та перегляду судових рішень в порядку виключного провадження – прокурор вже доводить свою позицію щодо заперечення або підтримання судового рішення.

Мета та завдання прокурорської діяльності зумовлюють вибір *засобів* такої діяльності, під якими слід розуміти визначені на законодавчому рівні повноваження та акти прокурорського реагування, якими й оформлюється реалізація повноважень. Від конкретних повноважень прокурора залежить характер його діяльності, і саме вони виступають правовими засобами впливу у межах кримінальної процесуальної діяльності.

Відповідно до ч. 2 ст. 36 КПК України прокурор має, зокрема, наступні владні повноваження: повний доступ до матеріалів, документів та інших відомостей, що стосуються досудового розслідування; надання доручень органу досудового розслідування щодо проведення досудового розслідування, а також доручень слідчому, органу досудового розслідування проведення у встановлений прокурором строк слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій або надання вказівки щодо їх проведення, а в необхідних випадках – особисто проводити слідчі (розшукові) та процесуальні дії; надання доручень на проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій відповідним оперативним підрозділам; скасування незаконних та необґрунтованих постанов слідчих; ініціювання перед керівником органу досудового розслідування питання про відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування та призначення іншого слідчого за наявності підстав, передбачених КПК України, для його відводу, або у випадку неефективного досудового розслідування; погодження або відмова у погодженні клопотань слідчого до слідчого судді про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій у випадках, передбачених КПК України, чи самостійне подання слідчому судді таких клопотань; повідомлення особі про підозру; затвердження

чи відмова у затвердженні обвинувального акта, клопотань про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, внесення змін до складеного слідчим обвинувального акта чи зазначених клопотань, самостійне складання обвинувального акта чи зазначених клопотань; звернення до суду з обвинувальним актом, клопотанням про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності; доручення органу досудового розслідування виконання запиту (доручення) компетентного органу іноземної держави про міжнародну правову допомогу або перейняття кримінального провадження, перевірка повноти і законності проведення процесуальних дій, а також повноти, всебічності та об'єктивності розслідування у перейнятому кримінальному провадженні; перевірка перед направленням прокуророві вищого рівня документів органу досудового розслідування про видачу особи (екстрадицію), повернення їх відповідному органу з письмовими вказівками, якщо такі документи необґрунтовані або не відповідають вимогам міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України чи законам України; доручення органам досудового розслідування проведення розшуку і затримання осіб, які вчинили кримінальне правопорушення за межами України, виконання окремих процесуальних дій з метою видачі особи (екстрадиції) за запитом компетентного органу іноземної держави.

Як бачимо, повноваження прокурора носять владно-розпорядчий характер, адже вказівки органу розслідування є обов'язковими для виконання. Так, ч. 3 ст. 39 КПК України передбачено, що керівник органу досудового розслідування, а ч. 4 ст. 40, що слідчий – зобов'язані виконувати доручення та вказівки прокурора, які даються у письмовій формі. Невиконання ними законних вказівок та доручень прокурора тягне за собою передбачену законом відповідальність. Так само у ч. 3 ст. 41 КПК України зазначено, що доручення прокурора щодо проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій є обов'язковими для виконання оперативним підрозділом. При цьому самі відносини прокурора зі слідчими та працівниками відповідних оперативних підрозділів носять публічно-правовий, офіційний характер.

Повторимося, зазначивши про не вирішеність питання вдосконалення тих положень КПК України, які потенційно впливають на ре-

зультативність та ефективність діяльності прокурорів з огляду на необхідність досягнення цілей діяльності прокуратури, передусім щодо захисту публічних інтересів (інтересів суспільства та держави), а також, як про це згадується у п. 1 Рекомендації R (2000) 19 КМ РЄ забезпечення, серед іншого, «ефективності кримінального судочинства». Маємо на увазі фактичну відсутність реальних важелів впливу на слідчих, які свідомо ігнорують законні вимоги прокурорів та потребу в доповненні ч. 2 ст. 36 КПК України необхідними положеннями.

У будь-якому випадку на сьогодні прокурор може самостійно скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих (п. 7 ч. 2 ст. 36 КПК України), а також приймати такі ключові процесуальні рішення, як: починати досудове розслідування (п. 1 ч. 2 ст. 36 КПК України); закривати кримінальне провадження, продовжувати строки досудового розслідування (п. 9 ч. 2 ст. 36 КПК України); повідомляти особі про підозру (п. 11 ч. 2 ст. 36 КПК України); пред'являти цивільний позов в інтересах держави та громадян (п. 12 ч. 2 ст. 36 КПК України).

Щодо подання (пред'явлення) цивільного позову в інтересах громадян, то слід звернути увагу на те що, *по-перше*, п. 12 ч. 2 ст. 36 КПК України не узгоджується зі змістом ч. 3 ст. 128 КПК України, адже в останній нормі не йдеться про осіб, які через фізичний стан, похилий вік чи матеріальне становище неспроможні самостійно захистити свої права; *по-друге*, ці норми КПК України, а так само і відповідні положення ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», не відповідають п. 3 ст. 131¹ Конституції України, адже у ньому йдеться про представництво прокуратурою інтересів лише *держави* в суді у виключних випадках. Ми погоджуємося з І. В. Гловюк, що саме у кримінальному провадженні такі повноваження прокурора і необхідні, а також, що «підвести» їх під процесуальне керівництво, нагляд чи підтримання державного обвинувачення ніяк не вийде¹.

Прокурор, відповідно до п. 15 ч.2 ст.36 КПК України, уповноважений підтримувати державне обвинувачення в суді, відмовлятися від підтримання державного обвинувачення, змінювати його або висувати додаткове обвинувачення у порядку, встановленому КПК України. Так, якщо в результаті судового розгляду прокурор дійде переконання, що

¹ Гловюк І. В. Прокурор у кримінальному провадженні: конституційна та галузева регламентація функціональної спрямованості діяльності. *Вісник кримінального судочинства*. 2017. №4. С. 25.

пред'явлене особі обвинувачення не підтверджується, він після погодження відповідних процесуальних документів з прокурором вищого рівня повинен відмовитися від підтримання державного обвинувачення і викласти мотиви відмови у своїй постанові, яка долучається до матеріалів кримінального провадження (ч. 1 ст. 340 КПК України). З метою зміни правової кваліфікації та (або) обсягу обвинувачення прокурор має право змінити обвинувачення, якщо під час судового розгляду встановлено нові фактичні обставини кримінального правопорушення, у вчиненні якого обвинувачується особа (ч. 1 ст. 338 КПК України). Крім того, у разі отримання відомостей про можливе вчинення обвинуваченим іншого кримінального правопорушення, щодо якого обвинувачення не висувалось і яке тісно зв'язане з первісним та їх окремих розгляд неможливий, а так само встановлення наявності підстав для застосування кримінально-правових заходів до юридичної особи, прокурор має право звернутися до суду із вмотивованим клопотанням про розгляд додаткового обвинувачення в одному провадженні з первісним обвинуваченням (ч. 1 ст. 339 КПК України).

Як і у випадку з відмовою від підтримання державного обвинувачення прокурор, крім випадку, коли ним є Генеральний прокурор, дійде переконання про необхідність зміни обвинувачення, висунення додаткового обвинувачення або початку провадження щодо юридичної особи, він повинен погодити відповідні процесуальні документи з прокурором вищого рівня. При цьому якщо прокурор вищого рівня відмовляє у погодженні обвинувального акта із зміненним обвинуваченням, клопотання про висунення додаткового обвинувачення чи початок провадження щодо юридичної особи або постанови про відмову від підтримання державного обвинувачення, він усуває від участі в судовому розгляді прокурора, який ініціював таке питання, та самостійно бере участь у ньому як прокурор або доручає участь іншому прокуророві (ст. 341 КПК України).

3.1.2. Представництво інтересів держави в суді

Відповідно до п. 3 ст. 131¹ Конституції України прокуратура здійснює представництво інтересів держави *в суді* у виключних випадках і в порядку, що визначені законом. У свою чергу, ч. 1 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» передбачено, що представництво проку-

пором інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих *на захист* інтересів громадянина або держави, у випадках та порядку, встановлених законом. Тобто, йдеться про ініціювання прокурорами судових розглядів цивільних, господарських, адміністративних справ та участь у їх розгляді, іншими словами, про захист прокурорами інтересів у судовому порядку. Водночас, як бачимо, має місце невідповідність між зазначеними нормативними положеннями, адже Основний Закон передбачає здійснення представництва виключно інтересів держави.

У наукових джерелах існують різні думки з приводу визначення представницької діяльності прокуратури. Так, М. В. Руденко звертав увагу, що автори наводять та визначають багато ліній, комбінацій, зв'язків у структурі прокурорського представництва, пропонують різні модифікації їх спільного використання при визначенні поняття та сутності представницької функції прокуратури в суді¹. При цьому представництво прокуратури він розглядав як правовідносини, в силу яких прокурор (представник) виступає в суді від імені громадянина або держави (що представляються) із захистом порушених прав, свобод і інтересів; представництво прокурором інтересів громадян або держави в суді є особливим офіційним представництвом, передбаченим Конституцією України².

Певною мірою на формулювання такої позиції могло вплинути рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99 у справі № 1-1/99 (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді), у п. 6 якого зазначено, що представництво прокуратурою України інтересів держави в суді є одним із видів представництва в суді. За правовою природою представництво в суді є правовідносинами, в яких одна особа (представник) на підставі певних повноважень виступає від імені іншої особи (довірителя) і виконує процесуальні дії в суді в її інтересах, набуваючи (змінюючи, припиняючи) для неї права та обов'язки. Представництво прокурором інтересів держави в суді відрізняється від інших видів представництва низкою специфічних ознак: складом представників та

¹ Руденко Н. В. Основы теории представительства прокуратурой интересов государства в арбитражном суде : монография. Алчевск : ДГМИ, Издательско-полиграфический центр «Ладо», 1999. С. 39.

² Там само. С. 45, 47.

колом суб'єктів, інтереси яких вони представляють, обсягом повноважень, формами їх реалізації¹. Конституційний Суд України вирішив: під представництвом прокуратурою інтересів держави в суді за змістом п. 2 ст. 121 Конституції України (в редакції актуальній на час винесення рішення. – *С. П.*) треба розуміти правовідносини, в яких прокурор, реалізуючи визначені Конституцією та законами України повноваження, вчиняє в суді процесуальні дії з метою захисту інтересів держави. Ці дії включають подання прокурором до суду позовної заяви, його участь у розгляді справи за позовною заявою, а також у розгляді судом будь-якої іншої справи за ініціативою прокурора чи за визначенням суду, якщо це необхідно для захисту інтересів держави.

В. В. Корж наголошувала на тому, що судово-прокурорське представництво як самостійний вид прокурорської діяльності відрізняється від представництва в праві (цивільному, процесуальному): організаційною самостійністю; державно-правовим характером; колом повноважень; спеціальним об'єктом; юридичними наслідками². Проте найбільш поширеними підходами в літературі є ті, що близькі до нормативного визначення представництва прокуратурою інтересів у суді.

Так, наприклад, О. П. Натрус розглядає представництво прокуратурою інтересів громадян і держави в суді як конституційно визначену функцію прокуратури, спрямовану у випадках, передбачених законом, на захист у суді інтересів громадян і держави шляхом підготовки та звернення до суду з позовами, вступу у справу за позовами інших осіб, участі у розгляді справ судами, ініціювання перегляду судових рішень, контроль виконання судових рішень за позовами прокурорів³.

Е. А. Суботін, О. Б. Черв'якова, І. Є. Марочкін визначали прокурорське представництво як засновану на Конституції діяльність прокурора від його імені і спрямовану на захист законних інтересів громадянина, суспільства та держави у випадках і межах повноважень,

¹ Рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99 у справі № 1-1/99 (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді). URL: <http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/3-rp/99.rtf>

² Корж В. В. Актуальні питання подальшого реформування органів прокуратури. *Право України*. 1998. № 5. С. 37–39.

³ Натрус О. П. Організаційно-правові засади представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Київ, 2014. С. 35.

визначених законом¹. Л. М. Давиденко писав, що під представництвом необхідно розуміти діяльність, яка поєднується з його участю в судовому розгляді цивільних, господарських справ з метою захисту прав і законних інтересів окремої особистості, громадянина, держави, а також з підготовкою і направленням до суду заяв, інших матеріалів, вжиттям інших заходів з відновлення порушеного права². Схожа позиція у І. В. Вернидубова³, П. В. Шумського⁴. Так само вважають і Ю. Є. Полянський та М. Р. Аракелян, які під представництвом розуміють діяльність прокурора, поєднану з підготовкою і направленням в суд заяв та інших матеріалів, з його участю в судовому розгляді цивільних, господарських та адміністративних справ з метою захисту прав та інтересів громадян і держави; прийняття інших заходів з відновлення порушених прав та інтересів⁵.

Цікавий, але, на наш погляд, дещо перевантажений висновок сформульовано М. М. Стефанчук, яка під «діяльністю прокуратури щодо реалізації представницької функції» вважає за необхідне розуміти нормативно впорядкований у джерелах права, системно-структурований різновид юридичної діяльності прокуратури, спрямований на захист визначених інтересів, виконання покладеної представницької функції шляхом здійснення на законних підставах і відповідно до визначених принципів виключно уповноваженими суб'єктами юридично значимої поведінки закріпленими засобами, в межах встановленої компетенції та у відповідній процедурно-процесуальній формі з метою прийняття юридично значимого рішення у найбільш раціональний та ефективний спосіб з максимальним дотриманням вимог відкритості та гласності⁶.

¹ Суботін Е., Черв'якова О., Марочкін І. Представницька функція прокурора. *Право України*. 1997. № 11. С. 63–65

² Давиденко Л. М. Функції прокуратури України згідно з новою Конституцією України. *Право України*. 1997. № 6. С. 43–46.

³ Вернидубов І. В. Функції прокуратури на перехідний період. *Право України*. 1998. № 2. С. 7–9.

⁴ Шумський П. В. Представництво прокурора в суді. *Право України*. 1998. № 2. С. 24–27.

⁵ Полянський Ю. Е., Аракелян М. Р. О некоторых проблемах совершенствования правового регулирования деятельности органов прокуратуры. Питання конституційно-правового статусу прокуратури України та удосконалення її діяльності. Харків : ПК Генеральної прокуратури України. 1999. С. 31.

⁶ Стефанчук М. М. Теоретико-методологічні та організаційно-правові засади реалізації прокуратурою України представницької функції: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2018. С. 348.

У розгляді представницької діяльності теоретичне та практичне значення має юридичний зміст категорії «інтерес». Вона активно використовується у різних галузях наукового знання¹. Етимологічне значення слова «інтерес» – це те, що найбільш цікавить кого-небудь, що становить зміст чийось думок і турбот; прагнення, потреби². У філософському словнику термін «інтерес» розкривається як реальна причина соціальних дій, подій, звершень, що стоїть за безпосередніми спонуваннями – мотивами, помислами, ідеями і т.д. – беручи участь у цих діях індивідів, соціальних груп тощо³. Тобто, фактично поняттям «інтерес» охоплюється все те, що потрібно для функціонування та розвитку окремих індивідів, соціальних груп, суспільства і держави в цілому. Відповідно, інтерес – це таке відношення до дійсності, яке направлене на забезпечення будь-якого суб'єкта (індивіда, суспільної групи, суспільства, держави) всім необхідним для його існування та розвитку.

У ч. 2 п. 3 Рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99 записано, що інтереси держави відрізняються від інтересів інших учасників суспільних відносин. У їх основі – потреба у здійсненні загальнодержавних (політичних, економічних, соціальних та інших) дій, програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону, гарантування її (держави. – С. П.) економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання тощо⁴.

Слід також звернути увагу на таку правову категорію, як «законний інтерес». А. В. Малько та В. В. Субочев роблять висновок, що в загальному виді під законним інтересом слід розуміти потреби, прагнення до задоволення потреб, юридичну дозволеність, які знаходяться у сфері правового регулювання, мають вираз в об'єктивному праві або ви-

¹ Никитов И. Н. Государство и национальные экономические интересы. Кострома : КГУ, 2004. С. 33.

² Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. С.501.

³ Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. 7-е изд., перераб. и доп. Москва: Республика, 2001. С. 212.

⁴ Рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99 у справі № 1-1/99 (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді). URL: <http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/3-rp/99.rtf>

тікають із його загального значення¹. Тобто, якщо інтерес – це потреба та прагнення до її задоволення, то законний інтерес – потреба та прагнення до задоволення потреби, які вбачаються зі змісту законодавства або прямо ним передбачені; набувають характеру саме юридичної дозволеності. Відповідно, прокуратурою (прокурором) здійснюється представництво в суді саме «законних інтересів», на що й звертається увага у ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру».

Державні інтереси мають чітко фіксуватися в законодавстві та реалізуватися через компетенцію державних органів, які зобов'язані їх відстоювати в рамках поставлених перед ними завдань та нормативно визначених повноважень. У більш широкому розумінні може йтися про реалізацію охоронно-захисної функції держави, яка стосується усіх сторін правового буття та є важливою частиною державного управління. Поза цією функцією держави як такої немає і не може бути². Тобто, якщо в державі не працюють механізми охорони та захисту власних (державних) інтересів – не спрацюють вони й щодо суспільних та індивідуальних інтересів, адже саме держава повинна гарантувати своєю правовою владою їх охорону та захист. Більше того, виникає питання доцільності існування такої держави, адже державні функції «не можуть бути приватною власністю»³.

У цьому сенсі слід погодитися із думкою М. В. Косюти, згідно з якою «...переконання, що загальнодержавний інтерес є чимось другорядним порівняно з особистим, несе у собі потенційну небезпеку суспільного розладу і анархії. Задоволення особистих потреб та інтересів не може здійснюватись на шкоду інтересам держави і суспільства, порушення законних інтересів людини в багатьох випадках можна розглядати і як зазіхання на інтереси держави, оскільки захист людських прав – найпріоритетніший державний інтерес»⁴.

Прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави, як це передбачено ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру»

¹ Малько А. В., Субочев В. В. Законные интересы как правовая категория : монография. Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2004. С. 11.

² Хабибуллин А. Г. Интересы государства и его охранно-защитная функция. *Журнал российского права*. 2008. № 5. С. 23–24.

³ Гегель Г. В. Ф. *Философия права* / пер. с нем.: ред. и сост. Д. А. Керимов и В. С. Нерсесянц. Москва: Мысль, 1990. С. 317.

⁴ Косюта М. *Интереси громадян і держави як предмет прокурорсько-судового представництва*. *Вісник прокуратури*. 2009. № 6. С. 17.

у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, лише якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу. Згідно з п. 2 наказу Генерального прокурора України від 21 вересня 2018 року № 186 «Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді та при виконанні судових рішень» захист інтересів держави, у разі їх порушення або загрози порушення, розглядається в ньому як *завдання* здійснення представництва в суді¹.

Наявність обставин (не здійснення чи неналежне здійснення органом державної влади, органом місцевого самоврядування або іншим суб'єктом владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу захисту. – *С. П.*) обґрунтовується прокурором у порядку, передбаченому ч. 4 ст. 23, крім випадку, визначеного абз. 4 ч. 3 ст. 24 Закону України «Про прокуратуру».

При цьому законодавцем прямо вказується на недопущення здійснення представництва в суді інтересів держави в особі державних компаній, а також у правовідносинах, пов'язаних із виборчим процесом, проведенням референдумів, діяльністю Верховної Ради України, Президента України, створенням та діяльністю засобів масової інформації, а також політичних партій, релігійних організацій, організацій, що здійснюють професійне самоврядування, та інших громадських об'єднань.

Відповідно до п. 4 зазначеного вище наказу Генерального прокурора України № 186 відомості про наявність підстав для застосування представницьких повноважень прокурори мають отримувати передусім з: інформації, що надходить до прокуратури від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень; матеріалів кримінальних проваджень, справ про адміністративні правопорушення, у тому числі пов'язаних з корупцією; публікацій у засобах масової інформації, мережі Інтернет; документів,

¹ Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді та при виконанні судових рішень: наказ Генерального прокурора України від 21 вересня 2018 року № 186. URL: https://old.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=205282

розміщених в Єдиному державному реєстрі судових рішень; звернень фізичних і юридичних осіб, депутатів усіх рівнів, громадських об'єднань та організацій, а також інших джерел.

Прокурор здійснює представництво інтересів громадянина або держави в суді виключно після підтвердження судом підстав для представництва. Так, прокурор зобов'язаний попередньо, до звернення до суду, повідомити про це відповідного суб'єкта владних повноважень (ч. 4 ст. 23 Закону).

Згідно з абз. 3 ч. 4 ст. 23 Закону виключно з метою встановлення наявності підстав для представництва інтересів держави в суді у випадку, якщо захист законних інтересів держави не здійснює або неналежащим чином здійснює суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, прокурор має право отримувати інформацію, яка на законних підставах належить цьому суб'єкту, витребувати та отримувати від нього матеріали та їх копії.

За відсутності суб'єкта владних повноважень, до компетенції якого віднесено захист законних інтересів держави, а також у разі представництва інтересів держави у справах про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави з метою встановлення наявності підстав для представництва прокурор, відповідно до ч. 4 ст. 23 Закону, має право: 1) витребувати за письмовим запитом, ознайомлюватися та безоплатно отримувати копії документів і матеріалів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних та комунальних підприємств, установ і організацій, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, що знаходяться у цих суб'єктів, у порядку, визначеному законом; 2) отримувати від посадових та службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних та комунальних підприємств, установ та організацій, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування усні або письмові пояснення. При цьому окремо звертається увага, що отримання пояснень від інших осіб можливе виключно за їхньою згодою.

У разі підтвердження судом наявності підстав для представництва прокурор користується процесуальними повноваженнями сторони процесу, за винятком права на укладення мирової угоди. Вони передбачені ст. ст. 43, 49, 57 Цивільного процесуального кодексу України

(далі – ЦПК України)¹, ст. ст. 46, 55 Господарського процесуального кодексу України (далі – ГПК України)², ст. ст. 44, 54 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України)³.

Так, прокурор має право ознайомлюватися з матеріалами справи, робити з них витяги, копії, брати участь у судових засіданнях, подавати докази, брати участь у дослідженні доказів, подавати заяви та клопотання, надавати пояснення суду, наводити свої доводи і міркування з усіх питань, що виникають під час судового процесу, заперечувати проти заяв, клопотань, доводів інших учасників судового процесу, оскаржувати судові рішення у визначених законом випадках в установленому ГПК України, ЦПК України, КАС України порядку, а також користуватися іншими визначеними законом процесуальними правами.

На прокурора поширюються вимоги стосовно доведення тих обставин, на які він посилається у своїй позовній заяві як на підставу своїх вимог і заперечень. Прокурор має право змінити предмет або підстави позову, збільшити або зменшити розмір позовних вимог, відкликати позовну заяву, подати заяву про залишення позову без розгляду або відмовитися від нього. Відмовитися від позову, поданого прокурором в інтересах держави, може й орган, в особі якого звертається до суду прокурор, але це не позбавляє прокурора права підтримувати позов і вимагати вирішення спору по суті.

За заявою прокурора, який подав позов, суд має право вжити заходів до забезпечення позову (ст. 136 ГПК України, ст. 149 ЦПК України, ст. 150 КАС України). Прокурор, який бере участь у судовому процесі, може заявити відвід судді (ст. 39 ЦПК України, ст. 38 ГПК України, ст. 39 КАС України). Також передбачено право прокурора порушувати клопотання перед судом про витребування доказів (ст. 84 ЦПК України, ст. 81 ГПК України, ст. 80 КАС України).

Відповідно до ст. 57 ЦПК України, ст. 55 ГПК України, ст. 54 КАС України прокурор з метою вирішення питання щодо наявності підстав для ініціювання перегляду судових рішень у справі, розглянутій без його участі, вступу у справу за позовом (заявою) іншої особи має

¹ Цивільний процесуальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>

² Господарський процесуальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>

³ Кодекс адміністративного судочинства України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

право ознайомлюватися з матеріалами справи в суді та отримувати з них копії.

Відповідно до ч. 6 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» під час здійснення представництва інтересів держави у суді прокурор має *право* в порядку, передбаченому процесуальним законом та законом, що регулює виконавче провадження: 1) звертатися до суду з позовом (заявою, поданням); 2) вступати у справу, порушену за позовом (заявою, поданням) іншої особи, на будь-якому етапі судового провадження; 3) ініціювати перегляд судових рішень, у тому числі у справі, порушеній за позовом (заявою, поданням) іншої особи; 4) брати участь у розгляді справи; 5) подавати цивільний позов під час кримінального провадження у випадках та порядку, визначених кримінальним процесуальним законом; 6) брати участь у виконавчому провадженні при виконанні рішень у справі, в якій прокурором здійснювалося представництво інтересів громадянина або держави в суді; 7) з дозволу суду ознайомлюватися з матеріалами справи в суді та матеріалами виконавчого провадження, робити виписки з них, отримувати безоплатно копії документів, що знаходяться у матеріалах справи чи виконавчого провадження.

Водночас звертає на себе увагу термінологічна плутанина, адже визначені ч. 6 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» дії прокурора як його *права* вже в ст. 24 розглядаються як *форми* представництва, а у п. 3 наказу № 186 як *шляхи* здійснення представницької діяльності.

Також слід зазначати, що оцінка діяльності прокурорів у цій галузі відповідно до п. 19 наказу № 186 має проводитися виходячи зі своєчасності, повноти та відповідності вжитих прокурорами заходів щодо фактичного поновлення порушених законних інтересів держави та реального відшкодування завданих збитків.

3.1.3. Нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах та при застосуванні інших примусових заходів, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян

Відповідно до п. 9 розділу XV (Перехідні положення) Конституції України прокуратура продовжує виконувати згідно з чинними законами функцію нагляду за додержанням законів при виконанні судових

рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, – до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій¹.

Слід зазначити, що дана галузь діяльності є традиційною для прокуратури і в принципі давно довела свою ефективність на практиці, тому позиція законодавця щодо надання їй тимчасового характеру, фактично до набрання чинності відповідним законом, на нашу думку, не є виваженою. Тим більше, за такого конституційного формулювання, незрозуміло, який суб'єкт має забезпечувати додержання законів та, відповідно, і захист прав осіб щодо яких застосовуються примусові заходи після набрання чинності таким законом, але до початку фактичної роботи «подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій».

Про прокурорський нагляд за додержанням законів при виконанні кримінальних покарань йдеться і у кримінально-виконавчому законодавстві. У ч. 1 ст. 22 Кримінально-виконавчого кодексу України (далі – КВК України) закріплено, що прокурор відповідно до Закону України «Про прокуратуру» здійснює нагляд за додержанням законів в органах і установах виконання покарань при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян². Згідно з ч. 2 ст. 22 КВК України письмові вказівки прокурора щодо додержання встановлених законодавством порядку і умов тримання осіб у місцях, зазначених у ч. 1 цієї статті, а також письмові вказівки прокурора, надані іншим органам, які виконують судові рішення у кримінальних справах, є обов'язковими і підлягають негайному виконанню.

Основними завданнями прокурорської діяльності у цій галузі п. 2 наказу виконуючого обов'язки Генерального прокурора України від 20 квітня 2016 року № 161 визначено *забезпечення нагляду за додержанням*:

– прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства і держави при виконанні покарань та інших заходів примусового характеру,

¹ Конституція України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

² Кримінально-виконавчий кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1129-15>

пов'язаних з обмеженням особистої свободи, відповідно до законів України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

– законодавства щодо запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню із затриманими, взятими під варту та засудженими;

– визначених законодавством вимог режиму, порядку та умов тримання затриманих осіб, а також осіб, до яких застосовано запобіжні заходи: тримання під вартою; поміщення до психіатричного закладу в умовах, що виключають їх небезпечну поведінку;

– встановлених законодавством вимог режиму, порядку та умов тримання осіб, до яких застосовано інші заходи примусового характеру;

– визначених законодавством вимог режиму, порядку та умов тримання, а також відбування покарань засудженими; законодавства при виконанні покарань, не пов'язаних з позбавленням волі;

– законодавства під час здійснення оперативно-розшукової діяльності оперативними підрозділами органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби України;

– законодавства при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення¹.

Водночас визначення у якості завдання діяльності «забезпечення нагляду» не є оптимальним, адже прокурорський нагляд (спостереження) і є діяльністю, тобто виходить, що завданням діяльності є сама діяльність.

Завдання – це фактично те, що прокурор має зробити (виконати) для досягнення мети діяльності прокуратури. І якщо загальною *метою* діяльності прокуратури, виходячи зі змісту ст. 1 Закону України «Про прокуратуру», є *захист* прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави, то завданням, враховуючи обраний законодавцем спосіб діяльності у цій сфері відносин – нагляд за додержанням

¹ Про організацію діяльності прокурорів з нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян: наказ Генерального прокурора України від 20 квітня 2016 року № 161. URL: http://old.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=197535

законів – спрямований на досягнення мети та необхідний для виконання обсяг роботи. Відповідно, такими завданнями можуть, зокрема, бути: 1) попередження порушень законів; 2) виявлення порушень законів; 3) усунення порушень законів, поновлення прав і законних інтересів людини й громадянина та інтересів суспільства і держави; 4) встановлення всіх обставин порушень закону та притягнення винних осіб до відповідальності.

Без забезпечення законності неможливо говорити про захист передбачених нормативно прав та інтересів суб'єктів права, передусім осіб, які внаслідок певних життєвих обставин ізольовані від суспільства (більшою або меншою мірою) і внаслідок такої ізольованості, закритості від суспільства не завжди в змозі ефективно захищати свої права самостійно та відбувають покарання чи щодо яких застосовуються інші примусові заходи. Захист відбувається саме в силу відновлення законності органами прокуратури. Як зазначає І. Л. Невзоров, «...права та свободи громадянина, як правило, реалізуються через законність, яка є їх найважливішою гарантією»¹.

Здійснюючи нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, прокурор відповідно до ч. 1 ст. 26 Закону України «Про прокуратуру» має право: 1) у будь-який час за посвідченням, що підтверджує займану посаду, відвідувати місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи, в яких засуджені відбувають покарання, установи, де перебувають особи, щодо яких застосовані примусові заходи медичного або виховного характеру, та будь-які інші місця, до яких доставлено осіб з метою складення протоколу про адміністративне правопорушення чи в яких особи примусово тримаються згідно з судовим рішенням або рішенням адміністративного органу; 2) опитувати осіб, які перебувають у місцях, зазначених у п. 1 цієї частини, з метою отримання інформації про умови їх тримання та поводження з ними, ознайомлюватися з документами, на підставі яких ці особи тримаються в таких місцях, засуджені або до них застосовано заходи примусового характеру; 3) знайомитися з матеріалами, отримую-

¹ Невзоров І. Л. Принцип законності в правозастосувальній діяльності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2003. С. 11.

вати їх копії, перевіряти законність наказів, розпоряджень, інших актів відповідних органів і установ та в разі невідповідності законодавству вимагати від посадових чи службових осіб їх скасування та усунення порушень закону, до яких вони призвели, а також скасовувати незаконні акти індивідуальної дії; 4) вимагати від посадових чи службових осіб надання пояснень щодо допущених порушень, а також вимагати усунення порушень та причин і умов, що їм сприяли, притягнення винних до передбаченої законом відповідальності; 5) знайомитися з матеріалами виконавчого провадження щодо виконання судових рішень у кримінальних справах, робити з них виписки, знімати копії та в установленому законом порядку оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця; 6) вимагати від керівників органів вищого рівня проведення перевірок підпорядкованих і підконтрольних органів та установ попереднього ув'язнення, виконання покарань, застосування заходів примусового характеру та перевірок інших місць, зазначених у п. 1 ч. 1 ст.26 Закону; 7) звертатися до суду з позовом (заявою) у визначених законом випадках.

Прокурор здійснює нагляд за додержанням законів в органах та установах шляхом проведення регулярних перевірок. Перевірки він проводить самостійно або із залученням у встановленому порядку необхідних спеціалістів (комплексні перевірки). Такі перевірки можуть бути проведені крім власної ініціативи прокурора за наявності даних про порушення закону, також за зверненнями, іншими повідомленнями, у тому числі у засобах масової інформації, мережі Інтернет або які надійшли на телефони «гарячої лінії», щодо захисту прав в'язнів, за матеріалами органів державного нагляду (контролю).

При цьому прокурор зобов'язаний негайно звільнити особу, яка незаконно (за відсутності відповідного судового рішення, рішення адміністративного органу або іншого передбаченого законом документа чи після закінчення передбаченого законом або таким рішенням строку) перебуває у місці тримання затриманих, попереднього ув'язнення, обмеження чи позбавлення волі, установі для виконання заходів примусового характеру, інших місцях, до яких доставлено осіб з метою складення протоколу про адміністративне правопорушення чи в яких особи примусово тримаються згідно із судовим рішенням або рішенням адміністративного органу.

Для цього в нього є відповідний правовий інструментарій, адже письмові вказівки прокурора щодо додержання встановлених законодавством порядку та умов тримання осіб у місцях, зазначених у п. 1 ч. 1 ст. 26 Закону, а також письмові вказівки прокурора, надані іншим органам, що виконують судові рішення у кримінальних справах та справах про адміністративні правопорушення, є обов'язковими і підлягають негайному виконанню.

Відповідно, характерні риси повноважень прокурора при здійсненні нагляду у цій сфері мають вираз у тому, що вони: *а)* носять попереджувальний характер і мають на меті попередження можливих порушень законності; *б)* розраховані на реалізацію прокурором при особистому, безпосередньому ознайомленні з діяльністю відповідних органів та установ; *в)* направлені на термінове усунення виявлених порушень законності та захист прав і свобод людини; *г)* письмові вказівки прокурора щодо додержання встановлених законодавством порядку та умов тримання осіб у зазначених вище місцях є обов'язковими для виконання адміністрацією відповідного органу чи установи (підлягають негайному виконанню).

3.2. Засади діяльності прокуратури

Будь-яка діяльність має в своїй основі певні ідеї, що слугують для неї своєрідним каркасом, забезпечуючи її сталість, а також запорукою досягнення мети та соціально корисного результату. Так, ще наприкінці XIX століття М. В. Муравйов наголошував, що «всяка правильно організована юридична діяльність повинна бути побудована на відомій керівній основі», яка «систематично управляє її діями і веде їх до єдиної загальної мети»¹.

У наш час дослідники в даних питаннях оперують категоріями «основи», «засади» та «принципи». При цьому вважається, що існуюча дискусія про їх співвідношення є проявом особливостей сучасного стану національної юридичної науки з гносеологічної точки зору, які,

¹ *Муравьев Н. В.* Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности: пособие для прокурорской службы. Прокуратура на Западе и в России. Т. 1 / *Муравьев Н. В.*, прокурор Моск. судеб. палаты. Москва: Унив. тип., 1889. С. 16.

за твердженням В. Селіванова, полягають у певній невизначеності її методологічних і теоретичних підвалин та настанов¹. Саме тому і зазначається, що допоки у науці, правотворчій чи правозастосовній практиці не досягнуто єдності щодо розуміння цих понять, їх тлумачення буде здійснюватися довільно, виходячи із завдань, що стоять перед суб'єктом тлумачення в конкретному випадку².

Йдучи за законодавцем і аналізуючи «принципи» організації та діяльності прокуратури³ чи «засади», автори, як правило, ототожнюють їх між собою⁴. Водночас звертає на себе увагу те, що у ст. 3 чинного Закону України «Про прокуратуру»⁵ використано саме термін «засади» стосовно діяльності прокуратури на відміну від терміна «принципи» у ст. 6 попереднього⁶.

Етимологічно слово «засада» (засади) має декілька значень, зокрема – це: 1) основа чогось; те головне, на чому ґрунтується, базується що-небудь; 2) вихідне, головне положення, принцип; основа світогляду, правило поведінки; 3) спосіб, метод здійснення чого-небудь⁷. В свою чергу, так само і слово «принцип» означає: основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку і т. ін.; особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; правило, покладене в основу діяльності якої-небудь організації⁸.

¹ Селіванов В. До проблеми методологічного забезпечення теоретичного аналізу державотворення і правотворення в Україні. *Право України*. 2006. №4. С. 23.

² Бакаєнова Н. М. Функціональні та організаційні основи адвокатури України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10. Одеса, 2017. С. 95.

³ Малюга В. І., Михайленко О. Р. Принципи організації та діяльності прокуратури України: монографія. Київ: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2005. 130 с.

⁴ Європіна Л. Засади прокурорської діяльності: загальна характеристика. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. №3. С. 74–85. URL: <http://www.chasorypsna.ru.gov.ua/chasoryps/ua/pdf/11-2016/evropina.pdf>; Д'ячков Д. С. Принципи організації та діяльності прокуратури України в умовах її реформування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Одеса, 2018. 225 с.

⁵ Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>

⁶ Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-XII. URL: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1789-12/page>

⁷ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. С. 419.

⁸ Там само. С. 1125.

Т. М. Добровольська свого часу висловлювала думку, що стосовно будь-якої діяльності, у тому числі прокуратури, принципи – це найбільш загальні, вихідні положення, що розкривають сутність і спрямованість цієї діяльності¹. Принципи – це не розпізнавальні риси, писав В. Я. Чеканов, а основи організації тієї чи іншої форми державної діяльності, основоположні начала².

В. І. Малюга та О. Р. Михайленко звертають увагу на те, що принципи не варто змішувати з умовами та порядком виконання прокуратурами своїх функцій (у даному випадку коректніше вести мову про повноваження або порядок діяльності. – С. П.), які носять підпорядкований характер щодо принципів організації та діяльності прокуратури. Під принципами вони розуміють фундаментальні положення, «несучі конструкції» усієї «будови» прокурорської системи, навколо яких згуртовуються відповідні правові норми, інститути, основні напрями діяльності; що визначають «суть, зміст організації та діяльності прокуратури»³.

На думку Д. С. Д'ячкова, один лише їх аналіз (тобто принципів. – С. П.) одразу ж може дати повне уявлення про сутність прокуратури, її суттєві характеристики та значення для усієї правової системи України, а зі змісту положень Закону України «Про прокуратуру» вбачається, що принципи організації та діяльності прокуратури цей Закон визначає через відповідні засади⁴. При цьому дослідник, з одного боку, ототожнює принципи та засади, а з другого – зазначає, що засади та основи цілком логічно розглядати як більш вищий ступінь узагальнення принципів як основних положень, керівних ідей, через що вважає, що з основ як базової категорії формуються засади, а з останніх – принципи⁵.

Виходячи із змісту ст. 4 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» (Принципи та засади здійснення адвокатської

¹ Добровольская Т. Н. Принципы деятельности советской прокуратуры. Проблемы организации и деятельности прокурорской системы в свете Закона о прокуратуре СССР. Москва, 1980. С. 46.

² Чеканов В. Я. Вопросы теории уголовно-процессуальной деятельности прокурора: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 1973. С. 7.

³ Малюга В. І., Михайленко О. Р. Принципи організації та діяльності прокуратури України: монографія. Київ: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2005. С. 46-47.

⁴ Д'ячков Д. С. Принципи організації та діяльності прокуратури України в умовах її реформування: дис. канд. юрид. наук: 12.00.10. Одеса, 2018. С. 52–53.

⁵ Там само. С. 56.

діяльності) Н. М. Бакаянова доходить висновку, що принципи і засади у законодавстві про адвокатуру як терміни мають самостійне значення; у ч. 1 ст. 4 встановлюється перелік принципів діяльності адвокатури, а у ч. ч. 2–4 цієї ж ст. 4 – загальні положення щодо здійснення адвокатської діяльності. При цьому автор зазначає, що стосовно прокуратури засади включають як основоположні ідеї (принципи), так і положення, які породжуються цими основоположними ідеями та розкривають їх. Водночас, далі ці категорії дослідницею фактично ототожнюються, коли наводиться приклад: засади політичної нейтральності прокуратури та недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади – це, по суті, принципи, які є продовженням зазначених у цій же статті основоположних принципів – законності, справедливості, неупередженості та об’єктивності (п. 2 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру»)¹.

Не рідко, з посиланням на довідникові джерела, дослідники ототожнюють «принципи» та «засади», вважаючи їх синонімічними² або близькими за значенням, що «...дозволяє використовувати їх в одному сенсі без шкоди для змісту»³. У цьому сенсі логіка законодавця щодо зміни термінології (використання законодавцем нового терміна «засади» замість «принципи») не є зрозумілою. Так, не лише вчені, а й законодавець, звертає увагу О. З. Хотинська-Нор, повинні враховувати терміни, які стали загальнозживаними в теорії та на практиці, а також спеціальне значення тих чи інших слів⁴.

¹ Бакаянова Н. М. Функціональні та організаційні основи адвокатури України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10. Одеса, 2017. С. 94.

² Косюта М. В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10. Одеса, 2002. С. 250 *Європіна Л.* Засади прокурорської діяльності: загальна характеристика. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України.* 2016. № 3. С. 74. URL: <http://www.chasopysnaru.gov.ua/ua/pdf/11-2016/evgorina.pdf>; *Кравчук В.* Засади (принципи) організації та діяльності прокуратури Польщі за реформу 2016 року: досвід для України. *Підприємництво, господарство і право.* 2017. № 1. С. 235. С. 235–239; *Савранчук С. Л.* Адміністративно-правовий статус прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2018. С. 109–127.

³ *Прийма С. В.* Поняття принципу в аспекті співвідношення з суміжними категоріями. *Державне будівництво та місцеве самоврядування.* 2014. Вип. 28. С. 48–49.

⁴ *Хотинська-Нор О. З.* Теорія і практика судової реформи в Україні: монографія. Київ: Алерта, 2016. С. 17.

Проте існують й інші думки з цього приводу. В. Божко, проаналізувавши співвідношення змісту термінів «засада» і «принцип» крізь призму правових позицій Конституційного Суду України, дійшов до висновку, що вони є дуже близькими, але не тотожними категоріями, тобто не є синонімами. Саме тому і законодавець, і КСУ іноді навіть використовують їх у схожому значенні – пише науковець. Однак ретельний розгляд питання засвідчив, що термін «засада» є ширшим за своїм змістом та охоплює також і ті явища, які окреслюються категорією «принцип». У якості прикладу ним наводяться засади правового регулювання оплати праці, які, керуючись правовими позиціями КСУ, охоплюють принципи та функції оплати праці, її правовий режим та механізм правового регулювання; визначають суб'єктів оплати праці, їх правосуб'єктність, гарантії реалізації ними свого правового статусу тощо. При цьому наголошується, що принципи оплати праці є найважливішою складовою цих засад, адже саме вони зумовлюють зміст усіх інших її компонентів. Щоправда, В. Божко наводить, на нашу думку, спірне твердження, «...що зміст терміну «принцип» можна розкрити через ширшу за своїм змістом категорію «засада», а не навпаки»¹.

М. В. Косюта, розглядаючи принципи організації і діяльності прокуратури, доходить наступних висновків. В об'єктивному розумінні принцип є певною домінуючою ідеєю, яка відображає зміст і основні риси якогось явища чи свідомої людської діяльності. Принципи – це завжди узагальнений вираз суті тих чи інших явищ, оскільки вони не є продуктом абстрактного теоретизування, а відображають об'єктивно існуючу реальність та діючі в ній закономірності. Стосовно складних соціальних систем принципи можна розглядати як умови їх нормальної життєдіяльності. Якщо певні принципи, які об'єктивно притаманні тій чи іншій системі, не закладені при її створенні або порушуються вже у процесі діяльності, то нормальне функціонування такої системи унеможлиблюється або ускладнюється².

У своїй сукупності принципи утворюють каркас, звертає увагу М. І. Мичко, який служить опертям для всіх конкретних правових

¹ Божко В. Аналіз співвідношення змісту термінів «засада» і «принцип» крізь призму правових позицій Конституційного Суду України. *Вісник Львівського університету*. 2011. Вип. 54. С. 124–132 (Серія «Юридична»).

² Косюта М. В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави: дис. ... д-ра юрид. наук. 12.00.10. Одеса. 2002. С. 251.

актів, що регулюють організацію і діяльність державного інституту в цілому або окремих ланок¹. Поряд із вказаним об'єктивними ознаками існує і суб'єктивна ознака принципів, яка проявляється у ставленні людей до необхідності керуватись ними у своїй діяльності. У цьому розумінні беззастережне і точне слідування принципам діяльності тієї чи іншої системи забезпечує досягнення поставлених перед нею цілей.

Принцип – це керівна, фундаментальна ідея, основне правило поведінки, центральне поняття, основа системи, у нашому випадку – принципів організації та діяльності органів прокуратури і системи знань про них, як пишуть В. І. Малуґа та О. Р. Михайленко. І далі ці автори продовжують, що «...керівні ідеї стають принципами тоді, коли закріплені в нормах права ... але не кожна правова норма є принципом, а лише та, яка є найбільш узагальнюючою, в плані регулювання складних суспільних відносин. Образно можна сказати, що принципи виступають немовби «згустками законів»².

У цьому сенсі, дійсно, принципи та засади є дуже близькими категоріями, спрямованими на окреслення вихідних, базових особливостей, характерних для організації прокуратури як системи та її діяльності (функціонування). Водночас, враховуючи, як зазначає Н. М. Бакаєнова, що «...той чи інший термін, що використовується, повинен мати власне значення», а тлумачення терміна має відображати розмежування з іншими термінами, визначати його основні характеристики,³ спробуємо суто теоретично провести їх розмежування.

При цьому ми погоджуємося не лише з близькістю цих понять а й з тим, що «засади» за своїм змістом ширші, ніж «принципи» та, водночас, що «принципи» є найважливішою складовою «засад». У нашому випадку, якщо виходити зі змісту ст. 3 Закону та з того, що принцип – це основне вихідне положення, особливість, покладена в основу організації та діяльності прокуратури, наприклад, законність (п. 2 ст. 3 Закону), то засадою можна вважати узагальнений принцип

¹ Мичко М. І. Функції та організаційний устрій прокуратури: наук. вид. Донецьк: Донеччина, 2001. С. 232.

² Малуґа В. І., Михайленко О. Р. Принципи організації та діяльності прокуратури України: монографія. Київ: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2005. С. 44–45.

³ Бакаєнова Н. М. Функціональні та організаційні основи адвокатури України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10. Одеса, 2017. С. 95.

підхід, наприклад, недопущення незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади (п. 7 ст. 3 Закону). Водночас розмежування даних понять для практичних цілей вбачається нам безперспективним, адже вони фактично спрямовані на вирішення одного й того самого кола питань.

З урахуванням правил законодавчої техніки та необхідності забезпечення відповідності назви статті її змісту пропонуємо назву ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» змінити на «Принципи та засади організації і діяльності прокуратури».

Відповідно до ст. 3 Закону діяльність прокуратури ґрунтується на засадах: 1) верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності й безпеки найвищою соціальною цінністю; 2) законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності; 3) територіальності; 4) презумпції невинуватості; 5) незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків; 6) політичної нейтральності прокуратури; 7) недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади; 8) поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом; 9) прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурентним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання; 10) неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки.

Перше, що звертає на себе увагу, то це відсутність у ст. 3 Закону такого традиційного принципу організації і діяльності прокуратури, як централізація прокурорської системи. Він був закріплений у п. 1 ст. 6 Закону України «Про прокуратуру» 1991 року. Крім того, аналіз положень чинного Закону свідчить про зміну обсягу принципу єдиначальності та його співвідношення з принципом колегіальності. Так, для вирішення питань кадрового забезпечення діяльності про-

куратури передбачено функціонування органів прокурорського самоврядування, а у перспективі – органу, що здійснює дисциплінарне провадження (до відповідних змін у Закон в 2019 році цим займалася Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів (далі – КДКП). Раніше, як відомо, відповідне рішення про призначення, притягнення до дисциплінарної відповідальності або звільнення прокурора з посади приймав керівник прокуратури відповідного рівня (Генеральний прокурор України чи прокурор області або прирівняний до нього прокурор).

Коротко зупинимось на характеристиці відповідних положень ст. 3 Закону (Засади діяльності прокуратури), використовуючи як встановлений законодавцем термін «засада», так і термін «принцип».

Верховенство права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю.

Як справедливо зазначається, верховенство права, а так само і пріоритет прав людини, належать до загальних принципів організації та діяльності всього державного апарату. При цьому також звертається увага, що «визначальною для верховенства права є вимога законності: органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що встановлені Конституцією». Верховенство права також передбачає існування чітких стандартів правової діяльності органів державної влади, зумовлених основоположними принципами права, спрямованими на забезпечення та захист прав людини¹. Крім того, відповідно до ст. 3 Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність; а утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

О. В. Петришин зазначає, що принцип верховенства права у широкому значенні є принципом правової організації державної влади у суспільстві, що дає можливість його практичного отождошення із засадами правової державності. Вузьке значення цього принципу полягає у співвідношенні однорідних категорій – права та закону у до-

¹ *Теорія держави і права: підручник / О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смодинський та ін.; за ред. О. В. Петришина. Харків: Право, 2015. С. 83.*

сягненні правопорядку¹. Водночас у літературі справедливо наголошується на досить загальному характері та невизначеності сутності принципу верховенства права,² а також на тому, що поза доктриною природного права цей принцип існувати не може³. Крім того, пояснюється, що існуючі численні розбіжності у розумінні принципу верховенства права зумовлені, зокрема, намаганням втілити в національну правову систему ті категорії та поняття, які характерні для англосаксонської правової системи⁴.

Питання є тим більше актуальним, враховуючи, що відповідно до п. 14 ст. 92, ст. 131¹ Конституції України діяльність прокуратури та її порядок визначаються *законом*, а згідно зі ст. 19 Конституції України органи державної влади, їх посадові особи *зобов'язані діяти* лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що *передбачені Конституцією та законами* України.

У цьому сенсі, на нашу думку, правильніше п. 1 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» викласти наступним чином: «1) верховенства права і законності».

Щодо *законності*, яка визначена у п. 2 ст. 3 Закону, поряд із *справедливістю, неупередженістю та об'єктивністю* зазначимо про безумовність та традиційність даного принципу, його беззаперечність. Як підкреслював М. В. Муравйов, прокурор, що сам порушує закон – це свого роду *contradictio in adjecto* (внутрішнє протиріччя. – С. П.), явище, що «глибоко спотворює саму сутність прокурорської установи...»⁵.

Дійсно, враховуючи ту обставину, що діяльність прокуратури (її порядок) визначені законом, його недотримання чи порушення спотворюють саму діяльність, унеможливають досягнення її мети або зменшують очікуваний суспільством та державою вплив прокуратури у відповідних правових відносинах.

¹ *Петришин О. В.* Верховенство права як принцип дії права. *Українське право*. 2006. № 1. С. 49–50.

² *Д'ячков Д. С.* Принципи організації та діяльності прокуратури України в умовах її реформування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Одеса, 2018. С. 69.

³ *Портнов А. В.* Зміст принципу верховенства права та його реалізація в діяльності Конституційного Суду України. *Стратегічні пріоритети*. 2008. № 2 (7). С. 64.

⁴ Верховенство права як принцип правової системи: проблеми теорії / відп. ред. Н. М. Оніщенко. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2008. С. 80.

⁵ *Муравьев Н. В.* Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности: пособие для прокурорской службы. Прокуратура на Западе и в России. Т. 1 / Муравьев Н. В., прокурор Моск. судеб. палаты. Москва: Унив. тип., 1889. С. 17.

У свою чергу, *справедливість, неупередженість та об'єктивність* як засади діяльності прокуратури певною мірою є схожими. Вони покликані сприяти забезпеченню реалізації принципу законності у безпосередній практичній діяльності прокуратури (прокурорів). Етимологічно слово «справедливість» (в одному із значень) означає об'єктивне, неупереджене ставлення до кого-, чого-небудь; справедливий – це той, який діє на підставі об'єктивних фактів, позбавлений упередження, а також має «законні підстави, достатньо підтверджений, обґрунтований»¹. Неупередженість (неупереджений) – це той хто не має оманної, негативної, задалегідь сформованої думки, упередження проти кого-, чого-небудь.² Під «об'єктивністю» (у значенні «об'єктивний») розуміється те, що існує поза людською свідомістю і незалежно від неї; незалежно від волі, бажань людини; об'єктивне – характеристика практичного і пізнавального ставлення до дійсності³.

Відповідно, являючи собою етико-правові категорії, ці засади слугують свого роду методами (способами) застосування прокурором закону, орієнтиром у виборі можливих варіантів поведінки, реалізації ними своїх дискреційних повноважень.

Територіальність потрібно розглядати скоріше як принцип організації прокуратури, аніж засаду її діяльності. Він означає, *по-перше*, що юрисдикція прокуратури України як єдиної системи розповсюджується на територію країни та, *по-друге*, юрисдикція конкретного органу прокуратури розповсюджується, як правило, на певну адміністративно-територіальну одиницю. Такими одиницями, наприклад, можуть бути район (декілька районів), область чи вся територія країни. Важливо при цьому забезпечити доступ заінтересованих суб'єктів звернення до прокуратури, а також самих прокурорів, наприклад, до суду чи відповідних підрозділів поліції. Очевидно, що територіальна юрисдикція тієї ж місцевої прокуратури має збігатися з юрисдикцією місцевого суду, а також органів (підрозділів) поліції чи інших піднаглядних об'єктів, не бути «відірваною» від них. Водночас на практиці мали

¹ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. С. 1376.

² Там само. С. 783.

³ Там само. С. 803.

місце відповідні неузгодженості та проблеми, на які неодноразово звертали увагу фахівці¹.

Презумпція невинуватості. Як і принцип «верховенства права», презумпція невинуватості є конституційним принципом (ст. 62 Основного Закону), а також загальною засадою кримінального провадження (п. 10 ч. 1 ст. 7 КПК України).

Так, відповідно до ст. 62 Основного Закону особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду. Ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину, а обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях. Усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь.

Сфера дії принципу презумпції невинуватості у діяльності прокурорів, як звертає увагу Д. С. Д'ячков, є надзвичайно широкою; він поширюється не лише на тих прокурорів, які в силу своїх службових обов'язків є суб'єктами конкретних кримінальних процесуальних правовідносин, а й на будь-яких інших прокурорів, які такими не є, але використовують ім'я фізичної особи, яка затримана, підозрюється чи обвинувачується у вчиненні кримінального правопорушення². Такі конституційні положення, відповідно, мають враховуватися і у роботі прес-служб.

Незалежність прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків.

Слід зазначити, що «незалежність» має декілька сутнісних характеристик. *По-перше*, це стан державного органу і його посадових осіб у стосунках з іншими частинами державного апарату, а також складо-

¹ Наприклад, див.: *Баганець О.* Потрібні зміни. URL: <http://m.day.kyiv.ua/uk/article/produbyci/potribni-zminy>; *Баганець О. В.* Проблеми протидії корупційним злочинам в умовах реформування органів прокуратури. *Прокуратура України в умовах європейської інтеграції*: матеріали Міжнародної наук.-практ. конф. (19 травня 2016 року). Київ: Національна академія прокуратури України, 2016. С. 54; *Влад В. Ф.* Особливості організації роботи місцевої прокуратури щодо захисту прав і свобод неповнолітніх під час виконання судових рішень у кримінальних провадженнях. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. №1. С. 239.

² *Д'ячков Д. С.* Принципи організації та діяльності прокуратури України в умовах її реформування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Одеса, 2018. С. 164.

вими елементами громадянського суспільства, що характеризується певним ступенем самостійності в реалізації компетенції. *По-друге*, це можливість безперешкодно в межах закону реалізовувати свої повноваження, розраховуючи якщо не на співробітництво тих, на кого поширюється компетенція державного органу (це не завжди можливо в умовах правових конфліктів), то, принаймні, на відсутність активно-го опору законним рішенням і діям посадових осіб. *По-третє*, з суб'єктивного боку, це внутрішнє відчуття правової, соціальної і особистої захищеності суб'єкта правозастосування¹.

Вочевидь позитивною тенденцією слід визнати посилення незалежності прокурорів, яка отримала принципово нові гарантії свого забезпечення. Так, відповідно до ч. 1 ст. 16 Закону незалежність прокурора забезпечується: 1) особливим порядком його призначення на посаду, звільнення з посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності; 2) порядком здійснення повноважень, визначеним процесуальним та іншими законами; 3) заборонаю незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення повноважень прокурора; 4) установленим законом порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури; 5) належним матеріальним, соціальним та пенсійним забезпеченням прокурора; 6) функціонуванням органів прокурорського самоврядування; 7) визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки прокурора, членів його сім'ї, майна, а також іншими засобами їх правового захисту.

Здійснюючи функції прокуратури, прокурор є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску, втручання і керується у своїй діяльності лише Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 16 Закону). Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші державні органи, їх посадові та службові особи, а також фізичні та юридичні особи і їх об'єднання зобов'язані поважати незалежність прокурора та утримуватися від здійснення у будь-якій формі впливу на прокурора з метою перешкоджання виконанню службових обов'язків або прийняття ним незаконного рішення (ч. 5 ст. 16 Закону). Адміністративне підпорядкування прокурорів не може бути підставою для обмеження або порушення незалежності прокурорів під час виконання ними своїх повноважень (ч. 1 ст. 17 Закону).

¹ Подкопаев С. В. Незалежність прокурорів у світлі положень міжнародних документів. *Європейські перспективи*. 2013. № 5. С. 90.

Водночас очевидним є і той факт, що одна справа задекларувати відповідні положення на рівні Закону, а зовсім інша – забезпечити їх реальне виконання. Ми вже звертали увагу на стан фінансування та «належність» матеріального, соціального та пенсійного забезпечення прокурора, які поки що знаходяться на неналежному рівні та потребують поліпшення. Так само потребує поліпшення і стан справ щодо функціонування органів прокурорського самоврядування, які знаходяться на етапі свого становлення, передусім в частині їх реальної внутрішньосистемної незалежності у прийнятті своїх рішень, а так само щодо забезпечення виконання їх рішень позасистемними суб'єктами, зокрема, в тих же питаннях фінансування, матеріального, соціального та пенсійного забезпечення чи в питаннях забезпечення особистої безпеки прокурора тощо.

Політична нейтральність прокуратури як засада її діяльності пов'язана з принципом законності, незалежності, а так само засадами щодо неупередженості, об'єктивності, неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки, зокрема, при прийнятті відповідних рішень чи вчиненні дій (бездіяльності). Думається, що вона знайшла окреме відображення в ст. 3 Закону, виходячи із сучасних українських реалій, для яких характерна суттєва активізація соціально-політичних процесів, їх полемічність та особлива гострота. Тобто, законодавець вважав за необхідне особливо наголосити на необхідності діяльності незалежно від особистих політичних переконань та політичного тиску.

Прокурори відповідно до ст. 8 (Політична нейтральність) Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів зобов'язані при виконанні своїх службових повноважень дотримуватися політичної нейтральності, уникати демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовувати свої службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків¹.

Щодо передбачених п. п. 7, 8 ст. 3 Закону *недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади, а також поваги до незалежності суддів*, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо право-

¹ Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів: затверджений Всеукраїнською конференцією прокурорів 27 квітня 2017 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001900-17>

судності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом то формулюваннями такого роду на законодавчому рівні, фактично створюється презумпція недоброчесності прокурорів, що зменшує довіру до інституції. Також навряд чи доцільно встановлювати у якості засад і окремі, вузькі питання етичного характеру, зокрема, повагу до незалежності суддів (п. 8 ст. 3). Тим більше, що вони передбачені ст. 1 (Основні принципи професійної етики та поведінки прокурорів) та ст. 17 (Повага до незалежності суддів) Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів¹.

Прозорість діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання.

Прозорість діяльності, або, як зазначається, «транспарентність прокурорської діяльності»,² зумовлена передусім соціальною значимістю її результатів, а також самої діяльності, як певного процесу та реалізації владних повноважень прокурорами. Не менше значення має і «характеристика» особи, яка обіймає відповідну посаду прокурора, та процедура її зайняття, адже компетенцію органу реалізують саме конкретні особи. Тобто, йдеться про певний рівень інформаційної відкритості органів прокуратури, який може досягатися шляхом її розкриття, приміром, стосовно внутрішньої структури, результатів діяльності тощо.

Запровадження конкурсних засад при призначенні на посади в прокуратурі є однією з новацій Закону України «Про прокуратуру» 2014 року³. І хоча в цілому така ідея є слушною, адже дає змогу підвищити об'єктивність у вирішенні питань кадрового забезпечення прокуратури, однак лише за умови належної, у тому числі відкритої,

¹ Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів: затверджений Всеукраїнською конференцією прокурорів 27 квітня 2017 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001900-17>

² Гаврюшенко Г. В. Організаційно-правові засади забезпечення транспарентності прокурорської діяльності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Харків, 2015. С. 8.

³ Подкопаєв С. В. Кадрове забезпечення прокурорської діяльності: сучасний стан та формування нового механізму. *Проблеми реформування прокуратури* : матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 15 квітня 2016 р.) : у 2 т. / Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого, каф. орг. суд. та прав. органів; редкол. Л. М. Москвич [та ін.]. Харків : Право, 2016. Т. 1. С. 142–143.

процедури відповідних конкурсів. У цьому сенсі навряд чи такою можна було вважати, наприклад, процедуру переведення прокурора на посаду до органу прокуратури вищого рівня, яка згідно зі ст. 38 Закону реалізовувалася КДКП без забезпечення онлайн трансляцій співбесід з кандидатами на посади¹.

Неухильне дотримання вимог професійної етики та поведінки.

Актуальним на сьогоднішній день залишається вислів А. Ф. Коні про те, що які б не були гарні правила діяльності, вони можуть втратити своє значення в недосвідчених, грубих чи несумлінних руках². У цьому сенсі особливе значення мають корпоративні норми, спрямовані на запобігання неетичної поведінки та усунення сумнівів у належній прокурорській діяльності. На сьогодні вони в основному сконцентровані у згаданому Кодексі професійної етики та поведінки прокурорів, затвердженому 27 квітня 2017 року найвищим органом прокурорського самоврядування – Всеукраїнською конференцією прокурорів (далі – Кодекс)³. Він визначає основні принципи, моральні норми та правила прокурорської етики, якими повинні керуватися прокурори при виконанні своїх службових обов'язків та поза службою. Робота над Кодексом була розпочата ще у середині 2000-х років⁴.

Слід зазначити, що морально-етичні правила мають декілька загальних цілей: визначення і стимулювання високих стандартів поведінки, допомога в прийнятті прокурором рішень, посилення довіри з боку громадян до професійної діяльності і посади прокурора. Водночас правила, відображені в Кодексі, спрямовані на досягнення практично реалізованого мінімуму цілей і не зможуть регламентувати поведінку прокурорів у кожній окремо взятій ситуації. Але, з одного боку, вони *служуть для прокурорів системою орієнтирів* при вирішенні того чи іншого конкретного поведінкового питання, а з другого – є тією

¹ Відбувся круглий стіл «Актуальні аспекти діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів в умовах реформування», приурочений до першої річниці КДКП. *Вісник прокуратури*. 2018. № 6. С. 18.

² Коні А. Ф. Избранные произведения. Москва: Госюриздат, 1956. Т. 2. С. 20.

³ Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів: затверджений Всеукраїнською конференцією прокурорів 27 квітня 2017 років. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001900-17>

⁴ Толочко О. М., Подкопас С. В. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів: проблеми прийняття та впровадження. *Вісник прокуратури*. 2006. № 4. С. 58–62.

нормативною базою, на якій ґрунтуються конкретні норми і дисциплінарна практика уповноваженого суб'єкта.

Відповідно до п. 4 ч. 4 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» прокурор *зобов'язаний*: додержуватися правил прокурорської етики, зокрема не допускати поведінки, яка дискредитує його як представника прокуратури та може зашкодити авторитету прокуратури. При цьому згідно з п. 6 ч. 1 ст. 43 Закону систематичне (два і більше разів протягом одного року) або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики розглядається як підстава для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності.

Таким чином, *дотримання вимог професійної етики та поведінки* є не лише засадою чи принципом діяльності прокуратури, а й обов'язком кожного прокурора, порушення якого розглядається законодавцем як конкретна підстава дисциплінарної відповідальності.

3.3. Професіоналізм прокурорської діяльності

Зміст і характер будь-якої соціально корисної діяльності визначається метою, для досягнення якої ця діяльність існує. Мета прокуратури (цілі широкого соціального плану) сформульована в ст. 1 Закону України «Про прокуратуру», а саме: захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

Мета та завдання прокурорської діяльності визначають її зміст і структуру. Вона відрізняється від інших видів державної діяльності повноваженнями прокурорів, формами й методами їх впливу на правові відносини, правовими наслідками такого впливу тощо. Прокурорська діяльність за характером і змістом процедур, які реалізуються, є доволі об'ємною і складною; стосується різних сфер правових відносин і на підставі п. 14 ст. 92, ст. 131¹ Конституції України сама має законодавчу основу.

Чіткий процедурно-нормативний порядок роботи прокурорів зумовлює реалізацію ними свої повноважень виходячи із власної компетенції (визначеного кола таких повноважень та предмета відання), у формі, визначеній законом і за наявності відповідних підстав. Це об'єктивно породжує зобов'язання ґрунтовного знання норм матеріального і про-

цесуального права, досконалого володіння тактикою і методикою прокурорської діяльності, з огляду на забезпечення очікуваного та потрібного для суспільства і держави результату діяльності.

При прийнятті рішень (або при їх підготовці) прокурори тлумачать закон, оцінюють факти, роблять висновки, тобто попередньо кваліфікують конкретне діяння як правомірне або протиправне, вибирають спосіб реагування на порушення. Вони аналізують інформацію, вивчають судову практику, готують різні види документів і матеріалів та ін. На прокурорську діяльність впливають і правові проблемні ситуації, що виникають. Так, заяви громадян, звернення посадових осіб, інша інформація по суті змінюють розпорядок роботи прокурора, її режим і напруженість.

У літературі звертається увага, що прокурорська діяльність належить до категорії складних інтелектуально-практичних видів діяльності, що здійснюється у контексті соціально-психологічної взаємодії систем «людина – суспільство», «людина – колектив» і «людина – людина»¹. Це означає, пише І. Бевзюк, що цій діяльності властива низка психологічних аспектів, кожен із яких характеризується унікальною специфікою. Її складність може зумовлюватися: *а)* наявністю різних за характером і змістом напрямів, завдань і повноважень прокурорів як відомої сукупності, що нормативно визначена; *б)* існуванням пріоритетів цієї діяльності, які динамічно (залежно від ситуації в державі) визначаються Генеральним прокурором².

У рекомендаціях щодо вивчення особистих та моральних якостей претендентів на роботу у прокуратурі під час стажування, а також випробувального терміну, розроблених кадровим підрозділом Генеральної прокуратури України ще у 2010 році, зверталася увага на те, що мета комплектування кадрового складу прокуратури фахівцями, найбільш придатними для виконання службових обов'язків прокурорів, потребує врахування особливостей прокурорської діяльності, якими є: жорстка правова регламентація професійної діяльності та прийнятих

¹ Психологія діяльності прокурора: навч. посіб. / В. В. Кошинець, Р. І. Кирилук, Л. Л. Радухівська, І. М. Бевзюк. Київ: Національна академія прокуратури України, 2017. С. 25.

² Бевзюк І. Психологічна характеристика функціональної діяльності прокурора. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2017. №2. С. 4. URL: <http://www.chasopysnapu.gov.ua/ua/pdf/2-2017/bevzruk.pdf>

рішень; владний, обов'язковий характер професійних повноважень; екстремальні умови, в яких здійснюється професійна діяльність прокурора; творчий, нестандартний підхід до професійної діяльності, різноплановість завдань, що розв'язуються; процесуальна самостійність і висока персональна відповідальність прокурора за свої дії та прийняті рішення¹.

Надаючи характеристику прокурорській діяльності, виокремлюючи чинники психологічного характеру, що притаманні взаємодії в контексті цієї діяльності, І. Бевзюк звертає увагу на: 1) чітку правову регламентацію прокурорської діяльності; 2) наявність владно-розпорядчих повноважень, що створює психологічний стан підвищеної відповідальності поряд із необхідністю винесення обґрунтованих, мотивованих і законних рішень; 3) дискреційні повноваження прокурорів, що виражаються в наявності у прокурора одночасно права та обов'язку приймати оптимальне рішення в кожній конкретній ситуації, згідно з нормативно визначеними принципами, засадами і цілями права та конкретними життєвими обставинами (наприклад, у випадках, коли положення КПК України не регулюють або не однозначно регулюють питання кримінального провадження, застосовуються загальні засади кримінального провадження); 4) відповідність рівня правосвідомості прокурора як суб'єктивної реакції на правові норми і процедури, що є сукупністю поглядів та ідей, які виражають ставлення особистості до моральних принципів, етичних норм і норм права, професійних обов'язків, законності та правопорядку; 5) внутрішнє переконання прокурора як його усвідомлену потребу й здатність оцінювати правові матеріали, яке ґрунтується на всебічному, повному й неупередженому дослідженні, приміром, усіх обставин кримінального провадження; 6) наявність зумовлених незалежністю прокурора елементів психологічного ризику, зокрема при прийнятті «непопулярних» рішень; 7) поліваріантність кримінального провадження й інших юрисдикцій, в яких діє прокурор, що практично унеможливає чітке

¹ Рекомендації щодо вивчення особистих та моральних якостей претендентів на роботу у прокуратурі під час їх стажування, а також випробувального терміну: лист Генеральної прокуратури України від 3 листопада 2010 року № 11/1-1881вих-10-386. *Організація роботи з кадрами в органах прокуратури*: зб. нормативно-правових актів та інших документів з питань кадрової роботи / Л. В. Заболотна, Ю. В. Морозов, О. П. Горбань, М. П. Калініченко. Київ: ГПУ, Головне управління кадрового забезпечення, ТОВ «Новий друк», 2013. С. 62.

планування результатів діяльності, адже вони безпосередньо не пов'язані з активністю та ефективністю прокурора; 8) «усічений» характер процесуальної діяльності прокурора, тому що вона часто зумовлена діями інших учасників кримінального процесу (слідчого судді, слідчих та оперативних підрозділів) або завершується на проміжному етапі (наприклад, затвердження обвинувального акта, промова в судових дебатах, внесення апеляції на вирок суду не створюють кінцевого результату, яким вирішуються завдання кримінального провадження); 9) високий рівень вимог до комунікативної компетентності прокурора, його умінь і навичок професійного спілкування¹.

Таким чином, прокурорська діяльність вимагає глибоких професійних знань і навичок та, крім того, високого рівня ділових, моральних, психологічних якостей. Саме професіоналізм діяльності забезпечує її реалізацію (здійснення) у необхідному обсязі та ритмі, гарантує передбачуваність результатів діяльності, їх відповідність стандартам (зразкам), які втілюють соціальні очікування (наприклад, фактичне усунення порушень закону в кожному конкретному випадку або реальний захист прав людини, інтересів суспільства і держави)².

Особа, призначена на посаду прокурора, набуває повноважень прокурора після складення Присяги прокурора, у якій містяться слова, зокрема, такого змісту: «... вступаючи на службу в прокуратуру, присвячую свою діяльність служінню Українському народові і Україні та урочисто присягаю: ... захищати права і свободи людини і громадянина, інтереси суспільства і держави ... постійно вдосконалювати свою професійну майстерність, бути принциповим, чесно, сумлінно і неупереджено виконувати свої обов'язки, з гідністю нести високе звання прокурора» (ч. 1 ст. 36 Закону України «Про прокуратуру»).

У цьому сенсі М. М. Стефанчук зазначає про те, що на прокурорів як безпосередніх виконавців відповідної юридичної діяльності покладається обов'язок складання присяги, чим усвідомлено підтверджується розуміння цілеспрямування їхньої юридичної діяльності. Відповідно, наявність обов'язку усвідомлено підтвердити розуміння ціле-

¹ Бевзюк І. Психологічна характеристика функціональної діяльності прокурора. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2017. №2. С. 4–5. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/ua/pdf/2-2017/bevzuc.pdf>

² Подкопаєв С. Професіоналізм прокурорської діяльності. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. №1. С. 18.

спрямування своєї юридичної діяльності є суттєвою особливістю юридичної діяльності прокуратури порівняно з іншими¹.

Згідно з ч. 2 ст. 19 Закону на прокурора покладено обов'язок вдосконалювати свій професійний рівень та з цією метою підвищувати кваліфікацію. При цьому відповідно до п. 8 ч. 1 ст. 9, п. 6 ч. 1 ст. 11, п. 4 ч. 1 ст. 13 Закону виконання вимог щодо підвищення кваліфікації прокурорів належить до безпосередньої компетенції керівників органів прокуратури.

Етимологічно термін «професіоналізм» означає оволодіння основами та глибинами якої-небудь професії. При цьому «професія» – рід занять, трудової діяльності, що вимагає певних знань і навичок; «професіонал» – добрий фахівець, знавець своєї справи².

Розглядаючи питання професіоналізму, розрізняють характеристику особи як професіонала та професіоналізм самої діяльності³. Ознака професіоналізму діяльності відображає її правове закріплення, здійснення за прийнятим алгоритмом, методикою. Сам процес, а так само його результати, повинні відповідати конкретним вимогам, у т.ч. нормативного характеру.

Враховуючи вищевикладене, професіоналізм прокурорської діяльності можна розглядати як її характерну ознаку, що зумовлена соціальною важливістю мети та реально очікуваним соціально корисним результатом, чітким процедурно-нормативним порядком здійснення та потребою у суб'єктах (прокурорах та інших працівниках) з достатніми для її реалізації якостями, знаннями, вміннями.

У свою чергу, професіоналізм діяльності зумовлює професіоналізм самих прокурорів. Фактично йдеться про характеристику особи, яка означає оволодіння нею основами та глибинами професії, а також здатність виконувати професійні (службові) обов'язки відповідно до чинного законодавства. Тобто, перелік професійно важливих якостей прокурора має логічно витікати з потреб професійної прокурорської діяльності.

¹ Стефанчук М. М. Теоретико-методологічні та організаційно-правові засади реалізації прокуратурою України представницької функції: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2018. С. 47–48.

² Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. С. 1177.

³ Жалинский А. Э. Введение в специальность «Юриспруденция». *Профессиональная деятельность юриста*: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Проспект. 2009. С. 42–43.

В. Г. Ігнатов та В. К. Белоліпецький влучно зазначають, що професіоналізм – це значний рівень досконалості в певному виді діяльності, найвищий рівень майстерності, а також високий ступінь здійснення справ, а професіонал «... це глибоко поважаюча себе людина, яка високо цінує своє ремесло і невіддільний від нього спосіб життя. Останній цілком, без залишку покриває весь життєвий, тривалий шлях людини, не залишаючи місця й часу для всякого роду улюблених занять, пристрастей, «слабостей», які б надмірно відволікали від «вічного» ремесла. Звичайно, у житті будь-якої людини, у її суєтному круговороті справ є місце відпочинку «душі», але це не виключає, а, навпроти запевняє нас у думці, що професіонал – це спосіб його життя, що включає в себе побут, суспільні справи, стиль і уклад життя, почуття власної гідності»¹.

Науковці, які досліджували питання професіоналізму суб'єктів юридичної діяльності, формують різні підходи при визначенні змісту його складових². У підсумку вони зводяться до наступних основних взаємопов'язаних компонентів: *по-перше*, сукупності індивідуально-психологічних, фізіологічних якостей людини, мотиваційних факторів, ціннісних орієнтацій, переконань тощо; *по-друге*, етичних (моральних) та ділових якостей суб'єктів діяльності; *по-третьє*, фундаментальних та спеціальних знань, практичних навичок; *по-четверте*, особистого практичного правового досвіду.

Індивідуально-психологічні особливості людини, необхідні для досягнення позитивної професійної мотивації до прокурорської діяльності, її результативності та ефективності, формуються упродовж життя, в тому числі й в процесі роботи, розвитком індивідуальних та загальносоціальних якостей. Практично має йтися не лише про сукупність особливих природних якостей, а й про світогляд людини та навіть про її духовний розвиток. Ця складова професіоналізму має велике значення. Саме вона виступає критерієм визначення здатності людини

¹ Ігнатов В. Г., Белоліпецький В. К. Профессиональная культура и профессионализм государственной службы: контекст истории и современность. Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2000. С. 42–43.

² Радутная Н. В. Народный судья. Профессиональное мастерство и подготовка. Москва: Юридическая литература, 1977. С. 56–143; Карташов В. Н. Профессиональная юридическая деятельность. (Вопросы теории и практики). Ярославль: Ярославский гос. ун-т, 1992. С. 14–20.

опанувати професію прокурора та бути ним фактично, усвідомлювати суспільне значення та цінність своєї роботи, пам'ятаючи про долі інших людей, інтереси суспільства та держави, що залучені в орбіту предмету прокурорської діяльності.

Слід зазначити, що в цілому встановлення професійної придатності особи до професійної діяльності прокурора має відбуватися шляхом порівняння структури її індивідуально-психологічних, фізіологічних та інших якостей зі стандартом (зразком чи моделлю), закладеними в професіограмі прокурора. При цьому нормативно визначена професіограма дасть змогу об'єктивно та безсторонньо оцінити щодо конкретного прокурора набір, комбінацію та рівень розвиненості його професійно важливих якостей та здібностей, а також прогнозувати результати його діяльності.

Професіограма означає науковий опис виду праці та необхідних професійних якостей, що може використовуватись у профорієнтації, підборі кадрів тощо¹. Вона постає узагальненою еталонною моделлю успішного в певній галузі спеціаліста, а з її змісту отримують узагальнені дані про об'єктивний зміст праці та необхідні якості для її здійснення, у тому числі психологічні².

В юридичній науці явно недостатньо робіт, присвячених даному питанню. У практичній площині воно також на сьогодні належним чином не вирішено. У згаданих нами рекомендаціях Генеральної прокуратури України, розроблених ще до прийняття Закону України «Про прокуратуру» у 2014 році, відповідні положення зводяться лише до переліку основних особистих і моральних якостей, які, на думку розробників, свідчили про найбільшу придатність особи до виконання службових обов'язків прокурорів. При цьому до *особистих якостей* віднесено: аналітичні здібності; гнучкість (мислення); комунікативність; критичність (сприйняття); самокритичність; наполегливість; самостійність; оперативність; принциповість; цілеспрямованість; самоконтроль; працьовитість; наполегливість; охайність (точність). Як *моральні якості* визначені: гуманізм; дисциплінованість; чесність;

¹ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. С. 1177.

² Жуковский П. В., Щербакова О. В., Коростень А. В. Требования, предъявляемые к государственному служащим в современных условиях: профессиографический подход. Вестник ПАГС. 2009. № 1. С. 140.

порядність; совісність; відповідальність; культура поведінки; уважність; толерантність¹.

В свою чергу, у п. 3 Методики оцінки професійного рівня, досвіду, морально-ділових якостей та перевірки готовності до здійснення повноважень в органі прокуратури вищого рівня при співбесіді при проведенні конкурсу для зайняття вакантної або тимчасово вакантної посади прокурора, затвердженій рішенням Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 24 жовтня 2017 року № 39зп-17, встановлені наступні «індикатори», «які об'єднані за чотирма категоріями»: *предметна і фахова компетенція* (фахова кваліфікація; розуміння посади; спроможність до аргументування і переконання; компетенція до навчання; наявність практичного досвіду роботи в органах прокуратури на відповідних посадах, а також позитивних досягнень і результатів попередньої роботи у сфері прокурорської діяльності; *особиста компетенція* (загальні особисті ознаки; усвідомлення професійних і моральних обов'язків і відповідальності; готовність до дій та витривалість; самоорганізація та організаційні здібності; рішучість і готовність до прийняття рішень; готовність до сприйняття інновацій та гнучкість; комунікативність; самокритичність; наполегливість; самостійність; оперативність; самоконтроль; дотримання професійної етики та поведінки прокурорів, загальна культура поведінки; дисциплінованість (здатність контролювати свою діяльність відповідно до моральних та правових норм); *соціальна компетенція* (спроможність працювати в команді та до спілкування з іншими; здатність до улагоджування конфліктів та посередницькі здібності; авторитетність та повага у колективі); *керівна і управлінська компетенція* (спроможність до висновків і критики, гнучкість; спілкування і орієнтація на командну працю; спроможність делегувати справи; підтримка співробітників; мотиваційні здібності; спроможність до улагоджування конфліктів і посередницькі здібності; спроможність до структурування; цілеспрямованість; здатність приймати рішення; ділове мислення

¹ Рекомендації щодо вивчення особистих та моральних якостей претендентів на роботу у прокуратурі під час їх стажування, а також випробувального терміну: лист Генеральної прокуратури України від 3 листопада 2010 року № 11/1-1881вих-10-386. *Організація роботи з кадрами в органах прокуратури: збірник нормативно-правових актів та інших документів з питань кадрової роботи* / Л. В. Заболотна, Ю. В. Морозов, О. П. Горбань, М. П. Калініченко. Київ: ГПУ, Головне управління кадрового забезпечення, ТОВ «Новий друк», 2013. С. 62–64.

і діяльність у сфері управління; лояльність; здатність до репрезентації; дотримання виконавської дисципліни в колективі; вміння освоювати та впроваджувати нові ефективні форми і методи роботи, інформаційні технології¹.

Як бачимо, сутність професіограми фактично зводиться до переліку професійно важливих інтелектуальних, особистих, моральних, психофізіологічних та інших якостей. Водночас відкритим залишається питання об'єктивності обґрунтування деяких з них та подальшого виокремлення. Відповідно, суть професіограми прокурора має полягати в соціально-психологічному аналізі прокурорської діяльності, на основі якої слід виділяти комплекс безумовно необхідних здібностей, якостей і властивостей особи, що становлять зміст соціопсихограми як складової частини професіограми прокурора. Тобто, перелік професійно важливих якостей прокурора повинен логічно витікати саме з потреб прокурорської діяльності.

Основним підходом (принципом) при розробці професіограми прокурора повинен бути той, що полягає у поєднанні особи і діяльності та включає розгляд психічних процесів, властивостей і станів у вигляді умов та результату діяльності прокурора (того або іншого виду). В основі формування професіограми прокурора має бути саме діяльнісно-особистісний підхід.

Л. М. Москвич, розглядаючи питання професіограми судді та діяльнісно-особистісного підходу, звертала увагу, що вихідним моментом у визначенні структури професіограми судді повинні стати глибокий змістовний аналіз діяльності щодо здійснення суддівських повноважень і оволодіння даною професією, детальне виявлення її психологічна характеристика її основних функцій і операцій. У подальшому за результатами такого аналізу визначається і формується сукупність вимог діяльності до особистості судді в цілому і до окремих компонентів її індивідуально-психологічної структури. На думку науковця, на основі всебічного і насамперед соціально-психологічного аналізу діяльності професіограма суддівської діяльності більше відповідатиме

¹ Методика оцінки професійного рівня, досвіду, морально-ділових якостей та перевірки готовності до здійснення повноважень в органі прокуратури вишого рівня при співбесіді при проведенні конкурсу для зайняття вакантної або тимчасово вакантної посади прокурора: затверджена рішенням Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 24 жовтня 2017 року № 39зп-17. URL: <https://www.kdkp.gov.ua/page/rishennia-39zp-17>

цілям її створення і дасть змогу закріпити критерії професійної відповідності, профпридатності як кандидата, так і самого судді¹. Вважаємо, це повною мірою може бути застосовано і щодо прокурорської діяльності та самих прокурорів.

Таким чином, аналіз діяльності прокурора є відправним пунктом діяльнісно-особистісного підходу до формування кадрового складу прокуратури. Він являє собою метод розподілу фактичних даних про роботу для виявлення й визначення складових факторів і якостей, необхідних для її виконання, і подання цих даних у формі, що буде зручна та придатна для практичного використання.

В. Л. Васил'єв, здійснюючи професіографічний аналіз прокурорської діяльності, виокремлює наступні сторони діяльності, зокрема, державного обвинувача: *а)* комунікативну, яку загалом характеризує як спілкування, вміння досягнути контакту; *б)* конструктивну (реконструктивну), сутність якої полягає в аналізі та синтезі всієї інформації у справі; *в)* організаційну, в якій проявляються вольові аспекти особистісної структури, що забезпечують готовність до складної та багатогранної діяльності прокурора, а також організаційні здатності до роботи з людьми; *г)* соціальну сторону, характер якої доповнюється публічністю його ролі².

М. В. Кроз та В. В. Романов розглядали прокурорську діяльність у контексті правоохоронної діяльності та виділяли такі її структурні елементи (підструктури): 1) пізнавально-прогностичну; 2) комунікативну; 3) організаційно-управлінську та 4) виховну³. Проте на сьогодні навряд чи можна вести мову про виховну діяльність прокурора, пов'язану, наприклад, з роз'ясненням законодавства чи його участю в профілактичних заходах.

На нашу думку, елементами структури професійної діяльності прокурора слід визнати такі сторони діяльності: пізнавальну; комунікативну; організаційно-управлінську; морально-етичну; творчу.

¹ Москвич Л. М. Організаційно-правові проблеми статусу суддів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2003. С. 126.

² Васильєв В. Л. Психологическая культура прокурорско-следственной деятельности: учеб. пособ. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский юридический институт Генеральной прокуратуры РФ, 1998. С. 31–33.

³ Романов В. В., Кроз М. В. Психологическая оценка при профессиональном отборе кадров для прокуратуры (современное состояние и перспективы). *Вопросы психологии*. 1994. №3. С. 96.

Пізнавальна сторона діяльності включає в себе опрацювання інформації, що міститься в різних її джерелах та спрямована на отримання знань про якісь об'єкти, предмети, явища, властивості чи дії. Наприклад, прокурор розглядає та вивчає звернення громадян, запити і звернення народних депутатів, депутатів місцевих рад тощо на предмет наявності інформації про факти й обставини, які можуть мати юридичне значення. В кримінальному провадженні пізнавальна діяльність відбувається при установленні, дослідженні всіх обставин кримінального правопорушення; аналізі належності та допустимості доказів тощо. Поза межами кримінального провадження – при встановленні наявності підстав для представництва інтересів держави в судах. Під час здійснення нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян – при відвідуванні піднаглядних об'єктів, ознайомленні з відповідною документацією тощо.

Комунікативна сторона діяльності відображає процесуальну та іншу взаємодію при реалізації прокурорської компетенції. Особливо активно вона проявляється при взаємодії прокуратури з правоохоронними органами та судом. В якості важливого елемента комунікації виступає координаційна діяльність правоохоронних органів у сфері протидії злочинності. У цьому сенсі правильно побудована комунікація є запорукою злагодженості в роботі не лише прокуратури, а й усієї правоохоронної системи держави та судової влади. Слід звернути увагу, що у Кодексі професійної етики та поведінки прокурорів один із розділів спеціально присвячений етичним аспектам взаємовідносин прокурорів з органами державної влади та місцевого самоврядування; правоохоронними органами і судами; засобами масової інформації; у колективах прокуратур, що може свідчити про важливість правильної побудови комунікації в діяльності прокуратури.

Організаційно-управлінська сторона діяльності містить декілька рівнів. Вона, наприклад, стосується як роботи керівників органів прокуратури щодо внутрішньосистемної організації роботи та управління, і в цьому сенсі законодавець зобов'язує при вирішенні питання щодо призначення кандидата на адміністративну посаду враховувати «...його управлінсько-організаторські здібності та досвід роботи» (ч. 5 ст. 39 Закону України «Про прокуратуру»), так і окремих прокурорів,

які фактично організовують та процесуально керують досудовим розслідуванням, здійснюють інші дії, пов'язані з реалізацією компетенції, що потребує упорядкування цих дій, а також створення і підтримання умов для належного вирішення поточних службових питань.

Морально-етична сторона діяльності зумовлена самою метою діяльності прокуратури – захистом прав і свобод конкретної людини, а також загальних інтересів суспільства та держави. Її досягнення потребує правильного розуміння своїх завдань та службових обов'язків, дотримання закону, мужності, стійкості, здатності протистояти зовнішнім впливам та внутрішнім спокусам, принциповості та, водночас, уважності до людини, терпеливості, чесності й справедливості. Беручи участь у вирішенні долі інших людей, прокурор має бути морально бездоганним. І це стосується не лише його службової діяльності, а й позаслужбової поведінки, що пов'язано із суспільною довірою до інституту прокуратури та прокурорської діяльності.

В свою чергу, *творча сторона діяльності* пов'язана із різноманітністю правових ситуацій, що іноді потребують нестандартного, індивідуального, творчого підходу до їх вирішення на підставі юридичної норми. Це особливо актуально в умовах сьогодення, з огляду на численні законодавчі зміни та трансформаційні процеси в правовій системі, у тому числі в прокуратурі.

Як і суддівська творчість,¹ ця сторона діяльності прокуратури (прокурорів) має внутрішню і зовнішню сторони. Зовнішнім її атрибутом є індивідуальний стиль діяльності, що являє собою стійку систему способів поведінки прокурора, який обирається ним самостійно та залежить від індивідуальних якостей. При цьому на розв'язання конкретних завдань прокурором впливає не стільки перелік певних особистісних якостей як такий, а скоріше їх комплекс, реалізація, адже недостатній розвиток будь-якої окремої якості у прокурора не означає його нездатність виконувати службові обов'язки взагалі та може компенсуватися іншими якостями і здібностями особистості.

Внутрішню сторону творчої сторони прокурорської діяльності становить сам процес прийняття рішень у конкретній правовій ситуації, оформлених в процесуальній (процедурній) формі. Відповідно,

¹ Москвич Л. М. Організаційно-правові проблеми статусу суддів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2003. С. 137.

творчість передбачає належну професійну майстерність прокурора, прояс його професійно значущих здібностей та досвіду.

Таким чином, зазначене свідчить про багатогранність діяльності прокурора. Це об'єктивно потребує наявності у особи, яка обіймає цю посаду, певних якостей і здібностей, властивостей особистості, оцінка яких і дає можливість судити про його професійну придатність. Реалізація підходу (принципу) єдності особистості й діяльності може бути здійснена шляхом «накладення» структури особистості на структуру діяльності. Відповідно, в цілому необхідно зазначити і про необхідність розробки оптимальної структури особи прокурора з огляду на ті завдання, які постають перед ним у процесі діяльності. У цьому сенсі в літературі говорять про соціопсихограму працівника як складову частину професіограми¹.

Отже, професіоналізм є не лише ознакою діяльності, але й стає ключовим станом (або властивістю), досягнення якого має розглядатися у якості магістрального шляху її удосконалення. Такий підхід цілком пояснюється в будь-яких умовах, але особливо – на етапі соціальної та економічної трансформації суспільства. У цьому сенсі важлива роль має відводитися належному кадровому забезпеченню прокуратури.

Висновки до розділу 3

1. Традиційно, протягом багатьох років, починаючи ще з до радянських часів, для характеристики діяльності прокуратури застосовувалося поняття «прокурорський нагляд». Це можна пояснити тим, що наглядова діяльність прокуратури, особливо в радянський період, була, безумовно, основою її функціонування. Так само і в теорії діяльність розглядалася, як правило, крізь призму прокурорського нагляду, який, у свою чергу, деякими дослідниками (В. В. Гаврилов, В. Г. Даєв, М. М. Маршунов та ін.) розглядався в якості однієї (єдиної) функції прокуратури. При цьому основні, «високоспеціалізовані» напрями діяльності в межах наглядової функції отримали назву «галузей прокурорського нагляду» (Б. М. Спірідонов, В. Д. Ломовський та ін.).

¹ Москвич Л. М. Статус суддів: теоретичний та порівняльно-правовий аналіз: монографія. Білозерка: Білозер. район. друк. 2004. С. 164–165.

2. Закон України «Про прокуратуру» 1991 року (ст. 5 у первинній редакції) увібрав у себе низку положень ст. 3 Закону СРСР «Про прокуратуру СРСР» 1979 року, однак змін зазнала термінологія: назва статті з «основних напрямів діяльності прокуратури» (деякі з них у правовій доктрині на той час розглядалися як «галузі» єдиного прокурорського нагляду) була змінена на нову, а саме на «основні функції прокуратури». У подальшому саме це й слугувало відправним пунктом розвитку концепції «багатофункціональності» прокуратури.

3. Становлення судової влади, перегляд прокурорської компетенції та відповідні законодавчі зміни призвели до усвідомлення того, що традиційний термін «прокурорський нагляд» повною мірою вже не охоплює зовнішньофункціональну діяльність прокуратури, а є лише її частиною. Відповідно, існує необхідність зміни вектора погляду та акцентування уваги саме на понятті «прокурорська діяльність» (діяльність прокуратури).

3.1. Діяльність прокуратури (прокурорська діяльність), як про це свідчить результат аналізу наукових джерел, традиційно розглядається дослідниками крізь призму функціонального підходу. Він почав активно формуватися ще у середині 80 років (В. П. Рябцев) і отримав свій розвиток у 90 роках минулого – на початку XXI століття (М. В. Косюта, М. І. Мичко, В. В. Сухонос, М. С. Шалумов та ін.).

3.2. На сьогодні в численних наукових джерелах з приводу поняття «функція прокуратури» склався суттєвий плюралізм думок, що пояснюється її невизначеністю у зв'язку з неоднозначністю критеріїв, які покладені в саму основу «функції». Водночас при всьому різноманітті поняття «функція прокуратури» (основний напрям діяльності, вид діяльності, частина діяльності) загальним для них є те, що дослідники включають до нього «діяльність прокуратури», яка є обов'язковим елементом у визначенні її поняття.

3.3. Функція прокуратури є категорією, що здебільшого носить абстрактний характер. Важливість значення її наукової розробки полягає передусім у сприянні розкриттю ролі та значення інституту прокуратури в суспільстві та державі чи сутності самої прокурорської діяльності, а не у виробленні шляхів її оптимізації, підвищенні результативності й ефективності. Відповідно, перспективним вбачається підхід до розгляду змісту діяльності прокуратури як виду державної (юридичної) діяльності (діяльнісний підхід).

4. Діяльність прокуратури в Україні, як об'єктивно зумовлений потребами держави і суспільства специфічний вид державної юридичної діяльності та процес впливу прокуратури, у межах її компетенції з використанням передбачених законом засобів, на учасників правових відносин для досягнення своєї мети, передбаченої в законі (В. В. Ключков), має свої структурні елементи: об'єкт, предмет, мету, завдання, засоби та способи здійснення, результат діяльності. Саме вони, у підсумку, зумовлюють особливість змісту діяльності, як сукупності всіх складових її властивостей, елементів і процесів, а також особливість правового положення самого суб'єкта – прокурора.

5. Будь-яка соціальна система починає діяти після постановки мети (цілей) і визначення завдань, які виходять із суспільних потреб та інтересів, спрямованих на їх задоволення. Чітке визначення мети (цілей) та завдань діяльності є не лише системоутворюючою ознакою прокуратури, а й також передумовою ефективного функціонування; дозволяє сфокусувати увагу правозастосувача на їх досягненні й виконанні, не підміняючи собою інші державні та правоохоронні органи, розробити зрозумілі критерії оцінки ефективності прокурорської діяльності тощо. Визначення цих понять виходить за межі суто відомчого (корпоративного) інтересу та зумовлюється суспільною, державною потребами в існуванні такої системи органів, особливо в поєднанні з іншими державними інституціями.

5.1. Законом України «Про прокуратуру» 2014 року порівняно з попереднім Законом 1991 року змінено мету діяльності прокуратури із «всесірного утвердження закону та зміцнення правопорядку» на «захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави». Водночас зміна законоохоронної мети діяльності та скасування наглядової компетенції прокуратури поза кримінальною сферою в Україні є наслідком не стільки науково обґрунтованих дискусій, скільки дискусій принципового, соціально-політичного характеру із суттєвим вмістом ідеологічних моментів. Відведення в минулому інституту прокуратури ролі універсального та основного «охоронця законності» нерідко в наших політичних колах тлумачиться (тлумачилося) як несумісне з ліберально-демократичними цінностями та таке, що відчиняє двері для якогось тотального втручання публічної влади у сферу особистої автономії.

Реалії сьогодення свідчать про помилковість обраного законодавцем підходу в цій частині, підтвердженням чому є низький рівень законності в країні, передусім у діяльності державних органів та розбалансування системи державного контролю. Відповідно, мету діяльності прокуратури слід сформулювати у ст. 1 Закону України «Про прокуратуру», виклавши її наступним чином: «забезпечення дотримання законів та єдності законності, захисту прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, що охороняються законом». Така мета має бути загальною для всіх галузей прокурорської діяльності.

6. Під галуззю єдиної прокурорської діяльності слід розуміти ту частину цієї діяльності, яка характеризується певною сферою суспільних відносин, де реалізується прокурорська компетенція, а також характерними для сфери специфічними метою, завданнями та повноваженнями прокурорів. Із розділення прокурорської діяльності на галузі слідують важливі в практичному відношенні питання, зокрема: її нормативне регулювання за такими галузями, організація безпосередньої роботи і управління, планування роботи, узагальнення й розповсюдження позитивного досвіду, спеціальна підготовка кандидатів і підвищення кваліфікації прокурорів, взаємодія й координація роботи різних галузей тощо.

7. Мета та завдання діяльності зумовлюють вибір її засобів, під якими слід розуміти визначені на законодавчому рівні повноваження та акти реагування, якими оформлюється реалізація конкретних повноважень. Від конкретних повноважень прокурора залежить характер його діяльності, і саме вони виступають засобами правового впливу у межах діяльності прокуратури. Відповідно, вони є дещо різними для галузей прокурорської діяльності.

8. Досягнення мети діяльності передбачає її організацію та упорядкування на загальній, базовій, керівній основі, без якої фактично неможливе нормальне функціонування прокуратури. Для цього у ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» законодавець визначив «засади діяльності прокуратури». «Засади», як і «принципи», є близькими категоріями, розмежування яких для практичних цілей позбавлено сенсу, адже вони спрямовані на вирішення одного й того самого кола питань. У суто теоретичному аспекті можна припустити, що «засади» за своїм змістом ширші, ніж «принципи» та, водночас те, що «принципи» є най-

важливішою складовою «засад». Якщо виходити зі змісту ст. 3 даного Закону та з того, що принцип – це основне вихідне положення, особливість, покладена в основу організації та діяльності прокуратури, наприклад, законність (п. 2 ст. 3 Закону), то засадою можна вважати узагальнений принцип-підхід, наприклад, недопущення незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади (п. 7 ст. 3).

8.1. З урахуванням правил законодавчої техніки та необхідності забезпечення відповідності назви статті її змісту назву ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» слід закріпити в наступній редакції: «Принципи та засади організації і діяльності прокуратури».

8.2. Існуюча редакція ст. 3 Закону потребує перегляду, адже окремі із засад діяльності прокуратури фактично створюють презумпцію недоброчесності прокурорів, що зменшує довіру до прокуратури як інституції. Такою є передбачена п. 7 цієї статті недопустимість «незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади». Крім того, навряд чи доцільно встановлювати у якості засад окреме, вузьке питання етичного характеру: «повагу до незалежності суддів» (п. 8 ст. 3), тим більше, що воно передбачене у ст. 1 (Основні принципи професійної етики та поведінки прокурорів) та ст. 17 (Повага до незалежності суддів) Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів.

9. Прокурорська діяльність за характером і змістом процедур, які реалізуються, є доволі об'ємною і складною; стосується різних сфер правових відносин і на підставі п. 14 ст. 92, ст. 131¹ Конституції України сама має законодавчу основу. Чіткий процедурно-нормативний порядок роботи прокурорів (залежно від рівня прокуратури та місця посади в ієрархії прокурорських посад) зумовлює реалізацію ними своїх повноважень виходячи із компетенції (визначеного кола таких повноважень та предмета відання), у формі, визначеній законом і за наявності відповідних підстав. Це об'єктивно породжує зобов'язання ґрунтовного знання норм матеріального і процесуального права, досконалого володіння тактикою і методикою прокурорської діяльності, з огляду на забезпечення очікуваного та потрібного для суспільства і держави результату діяльності та, крім того, високого рівня ділових, моральних, психологічних якостей. Відповідно, прокурорська діяльність потребує професіоналізму, який можна вважати її характерною ознакою.

9.1. У літературі розрізняється професіоналізм діяльності та характеристика особи як професіонала. Ознака професіоналізму діяльності відображає її правове закріплення, здійснення за прийнятим алгоритмом, методикою. Вважається, що сам процес, а так само його результати повинні відповідати конкретним вимогам, у т.ч. нормативного характеру. В свою чергу, професіоналізм прокурорів зумовлюється професіоналізмом самої діяльності. Фактично йдеться про характеристику особи, яка означає оволодіння нею основами та глибинами професії, а також здатність виконувати професійні (службові) обов'язки відповідно до чинного законодавства. Тобто, перелік професійно важливих якостей прокурора має логічно витікати з потреб професійної прокурорської діяльності.

9.2. Основними складовими компонентами професіоналізму прокурорів є: 1) сукупність індивідуально-психологічних якостей людини, мотиваційних факторів, ціннісних орієнтацій та переконань; 2) етичні (моральні) та ділові якості; 3) фундаментальні та спеціальні знання, практичні навички; 4) особистий практичний досвід.

9.3. Встановлення професійної придатності особи до професійної діяльності прокурора повинно відбуватися шляхом порівняння структури її індивідуально-психологічних, фізіологічних та інших якостей зі стандартом (зразком чи моделлю), закладеним у професіограмі прокурора. Суть цієї професіограми має полягати в соціально-психологічному аналізі прокурорської діяльності, на основі якої слід виділяти комплекс безумовно необхідних здібностей, якостей і властивостей особи, які становитимуть зміст соціопсихограми як частини професіограми прокурора. При цьому потребують урахування такі сторони професійної діяльності прокурора, як: пізнавальна; комунікативна; організаційно-управлінська; морально-етична; творча.

Розділ 4

КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОКУРАТУРИ

Кадрове забезпечення прокуратури поряд із правовим, організаційним, матеріально-технічним забезпеченням традиційно розглядається у літературі як засіб підвищення ефективності її діяльності¹. Так само й у висновках КРЕП йдеться про належні (адекватні, достатні) «людські ресурси» що є важливим «...для підвищення якості та ефективності роботи прокурорів»².

Розгляду питань кадрового забезпечення завжди приділялася належна увага, адже компетенцію органу реалізують конкретні працівники. Людський фактор був і залишається визначальним. Знамените гасло в промові політичного діяча минулого «кадри вирішують все»

¹ Наприклад, див.: *Проблемы эффективности прокурорского надзора* / под ред. Скворцова К. Ф. Москва: Юрид. лит., 1977. 160 с.; *Винокуров А. Ю.*, Винокуров Ю. Е. Теоретические основы эффективности прокурорского надзора за исполнением законов: монография. Москва: Изд-во Моск. гуманитар. ун-та, 2008. С. 65–74.

² Див.: р. п. 16, 17 Opinion No. 11 (2016) of the Consultative Council of European Prosecutors On the quality and efficiency of the work of prosecutors, including when fighting terrorism and serious and organised crime adopted by the CCPE at its 11th plenary meeting (Strasbourg, 17–18 November 2016). URL: <https://rm.coe.int/16807474b9>; п. 116 explanatory note opinion No. 9 (2014) of the Consultative Council of European Prosecutors to the Committee of Ministers of the Council of Europe on European norms and principles concerning prosecutors. URL: <https://rm.coe.int/168074738b%C2%A0>; п. 4 висновку № 12 (2009) Консультативної ради європейських суддів та висновку № 4 (2009) Консультативної ради європейських прокурорів (Бордоська декларація) «Про відносини між судьями та прокурорами в демократичному суспільстві». URL: <https://rm.coe.int/opinion-no-12-2009-on-the-relations-between-judges-and-prosecutors-in-/16806a1fbd>

не втрачає своєї актуальності й сьогодні¹. Фактично з трансформацією суспільних відносин змін зазнають лише вимоги до кадрів та відповідні кадрові процедури, а не роль і значення людського фактору в забезпеченні ефективної діяльності органу, установи чи їх системи². Тому не дивно, що до різних аспектів кадрового забезпечення прокурорської діяльності в своїх роботах зверталася низка вчених і практиків, а науковими розробками охоплено чимало питань в цій сфері³.

Водночас очевидним є й те, що діяльність прокуратури в Україні на сьогодні відбувається в умовах динамічних перетворень в усіх галузях суспільного життя, а специфіка нових політичних, економічних та соціальних умов зумовлює корегування самої прокурорської діяльності для забезпечення її результативності та ефективності відповідно до нових умов. Так, положення Закону України «Про прокуратуру» вже свідчать про новації у підходах до вирішення кадрових питань, що потребує свого теоретичного осмислення, тим більше, що одні з останніх змін до нього у 2019 році також стосувалися цих питань, зокрема «...запровадження першочергових... заходів, пов'язаних передусім із кадровим перезавантаженням органів прокуратури...»⁴.

Більше того, в сучасних умовах підвищення результативності та ефективності прокурорської діяльності можливе за рахунок вдосконалення існуючого механізму кадрового забезпечення, форм і методів роботи з кадрами, порядку відбору осіб на прокурорські посади тощо.

У будь-якому випадку, якою б оптимальною не була побудова структури системи прокуратури чи якою ідеальною не була б сама нормативна процедура (процес), вони, у підсумку, не гарантують належної (справедливої, чесної та неупередженої) діяльності. Головною

¹ Серов В. В. Энциклопедический словарь крылатых слов и выражений. Москва: Локид-Пресс, 2005. С. 325.

² Христенко О. С. Кадри – визначальний чинник підвищення ефективності діяльності прокуратури. *Вісник прокуратури*. 2003. №9. С. 3–6.

³ Сухонос В. В. Організаційно-правові проблеми кадрового забезпечення органів прокуратури: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Харків: Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, 1999. 19 с.; Загородній В. Державна кадрова політика щодо удосконалення діяльності органів прокуратури. *Вісник прокуратури*. 2011. №4. С. 35–40 та ін.

⁴ Див.: Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури». URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66266&pf35401=492819>

фігурою прокуратури виступає саме прокурор. Від його досвіду, моральних та ділових якостей, рівня професіоналізму залежить досягнення мети діяльності прокуратури в конкретній правовій ситуації.

Передусім визначимося зі змістовним наповненням основних понять. Термін «забезпечення» («забезпечити», «забезпечувати») етимологічно визначається як: постачаючи щось у достатній кількості, задовольняти кого-, що-небудь у якихось потребах; надавати кому-небудь достатні матеріальні засоби до існування; створювати надійні умови для здійснення чого-небудь; гарантувати щось; захищати, охороняти кого-, що-небудь від небезпеки¹. «Кадри» – основний склад працівників якої-небудь організації, підприємства, установи тощо²; всі постійні працівники³.

Відповідно, у загальному вигляді кадрове забезпечення можна розуміти як процес, спрямований на укомплектування (наприклад, спеціальна підготовка кандидатів на посади) чи то безпосередньо з укомплектування органів прокуратури професійно підготовленими, кваліфікованими кадрами (працівниками), здатними виконувати службові обов'язки відповідно до чинного законодавства та на рівні сучасних вимог ефективно розв'язувати завдання прокуратури для досягнення мети її діяльності⁴.

Кадрове забезпечення прокурорської діяльності відбувається завдяки певному механізму. Етимологічно термін «механізм» означає послідовність дій, засобів для забезпечення; внутрішня будова, система чого-небудь; сукупність станів і процесів, з яких складається певне явище⁵. Відповідно, механізм кадрового забезпечення прокурорської діяльності – це система (сукупність) конкретних заходів (дій, засобів, процедур тощо) із кадрового забезпечення, що реалізуються уповноваженими суб'єктами (відповідним органом, який здійснює дисциплінарне провадження (Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією про-

¹ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь : Перун, 2009. С. 375.

² Там само. С. 513.

³ Сучасний словник іншомовних слів: близько 20 тис. слів і словосполучень / укл.: О. І. Скопенко, Т. В. Цимбалюк. Київ: Довіра, 2006. С. 323.

⁴ Подкопаєв С. В. Основні компоненти кадрового забезпечення прокурорської діяльності. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 72. С. 316.

⁵ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь : Перун, 2009. С. 665.

курорів), кадровими комісіями, керівниками прокуратур різних рівнів, Радою прокурорів України, Тренінговим центром прокурорів України (раніше Національною академією прокуратури України. – *С. П.*)), а також принципи, форми та методи їх діяльності з реалізації відповідних заходів.

При цьому слід взяти до уваги, що кадрове забезпечення – це не лише, в більш широкому розумінні, елемент системи засобів забезпечення прокурорської діяльності (чи то забезпечення реалізації компетенції прокуратури), а й самостійна сфера професійної діяльності фахівців. Тому передусім саме суб'єкти кадрового забезпечення повинні бути еталоном професіоналізму та компетентності.

Починаючи з прийняття у жовтні 2014 року Закону України «Про прокуратуру» (далі – Закон) і по сьогодні можна виокремити декілька етапів у кадровому забезпеченні прокуратури, що відрізняються між собою суб'єктами, задіяними у цьому механізмі, об'єктами та відповідними кадровими процедурами.

Виходячи із зазначеного, ми виокремимо два основних питання, на яких і зосередимо свою увагу, а саме на суб'єктах кадрового забезпечення та кадрових процесах (процедурах).

4.1. Суб'єкти кадрового забезпечення діяльності прокуратури

Забезпечення органів прокуратури професійно підготовленими, кваліфікованими кадрами*, здатними виконувати свої службові обов'язки відповідно до чинного законодавства та на рівні сучасних вимог ефективно вирішувати завдання прокуратури, реалізується різними уповноваженими на це суб'єктами.

Закон у 2014 році змінив механізм кадрового забезпечення, передбачивши, зокрема, створення та функціонування Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (далі – КДКП) та Ради прокурорів

* В органах прокуратури працюють не лише прокурори, а й державні службовці; службовці; працівники, які виконують функції з обслуговування; робітники. В рамках цієї роботи ми зосередимо увагу на кадровому забезпеченні діяльності прокуратури прокурорами.

України (далі – РПУ) – колегіальних органів, компетентних у цих питаннях. У цілому, як ми звертали увагу, посилення колегіальних начал у вирішенні кадрових та суміжних із ними питань є принциповою новацією цього Закону, у зв'язку з чим фактично переглянуто обсяг і зміст усталених принципів організації та діяльності прокуратури: централізації, єдиноначальності, колегіальності, а також незалежності прокурорів.

Умовами створення КДКП та РПУ як суб'єктів кадрового забезпечення, серед іншого, можна вважати загальну тенденцію до зміцнення незалежності та автономії прокуратури, що, як про це зазначається у п. IV Висновку №9 (2014)¹, п. 3 Висновку №13 (2018)² КРСП, є безумовним наслідком незалежності судової влади. Змістовне наповнення останньої зумовлює зміни в підходах до визначення статусу прокурорів, установлення додаткових гарантій їх незалежності.

Окрім КДКП та РПУ, до суб'єктів кадрового забезпечення також належали Генеральний прокурор України, керівники регіональних прокуратур, які призначали прокурорів на посади, зокрема з власної ініціативи під час переміщення в межах одного органу прокуратури та на адміністративні посади, за винятком тих, призначення на які здійснювалося за рекомендацією РПУ, а також Національна академія прокуратури України (на сьогодні – Тренінговий центр прокурорів України), яка здійснювала спеціальну підготовку кандидатів на посади прокурорів, – обов'язковий елемент порядку добору кандидатів, а також підвищення кваліфікації працюючих прокурорів.

Зважаючи на зміст повноважень КДКП, саме вона була основним суб'єктом кадрового забезпечення до відповідних змін у Закон України «Про прокуратуру», які були внесені Законом України від 19 вересня 2019 року №113-ІХ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» та яким визнано, що: «члени і голова Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів вважаються звільненими з посади, а їх повноважен-

¹ European norms and principles concerning prosecutors (the Rome Charter): opinion No. 9 (2014) of the Consultative Council of European Prosecutors. URL: <https://rm.coe.int/168074738b>

² Незалежність, підзвітність та етика прокурорів: висновок №13 (2018) Консультативної ради європейських прокурорів. URL: <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-ukr/1680939322>

ня вважаються достроково припиненими» (п. 2 ч. 21 розділу II)¹. Крім того, цим же Законом № 113-IX компетенція РПУ у цій сфері тимчасово обмежена до 1 вересня 2021 року, а так само зупинена дія п. 7 ч. 8 ст. 8¹; п. 6 ч. 1 ст. 9; п. 5 ч. 1 ст. 11; п. п. 3, 4¹ ч. 1 ст. 13; ч. 2 ст. 28; ст. ст. 29, 31, 32–35, 37, 38; ч. ч. 4, 5, 7, 8 ст. 39; ч. 3 ст. 45; ч. ч. 1–8, абз. 1 ч. 9, ч. ч. 10, 11 ст. 46, ст. 47; ч. ч. 1–3, 5–9 ст. 48; ч. 6 ст. 49; ст. 60; п. п. 3 і 5 ч. 2 ст. 67; п. 1 ч. 9 ст. 71; ст. ст. 73–76; ч. ч. 1–3 ст. 77; ст. ст. 78, 79 Закону України «Про прокуратуру».

Разом із тим Закон № 113-IX передбачив створення кадрових комісій Офісу Генерального прокурора та обласних прокуратур для проведення атестації прокурорів (ч. 11 розділу II), які й були створені у подальшому згідно з наказами Генерального прокурора від 17 жовтня 2019 року № 234 «Про створення першої кадрової комісії» та № 235 «Про створення другої кадрової комісії»; від 12 листопада 2019 року № 276 «Про утворення четвертої кадрової комісії»; від 14 листопада 2019 року № 281 «Про створення п'ятої кадрової комісії»; від 15 листопада 2019 року № 287 «Про створення шостої кадрової комісії»; від 26 листопада 2019 року № 302 «Про створення сьомої кадрової комісії». Після завершення процедури атестації прокурорів Генеральної прокуратури України наказами Генерального прокурора від 28 грудня 2019 року № 369 та № 365 вказані накази були визнані такими, що втратили чинність², а відповідні комісії ліквідовані.

Водночас наказом Генерального прокурора від 19 грудня 2019 року № 340 створена комісія з добору керівного складу органів прокуратури³; наказами № 77, 78, 79, 80 від 7 лютого 2020 року кадрові комісії

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури: Закон України від 19 вересня 2019 року № 113-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-20/ed20191128#n393>

² Про визнання такими, що втратили чинність, наказів Генерального прокурора щодо створення кадрових комісій: наказ Генерального прокурора від 28 грудня 2019 року № 369. URL: https://old.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=208211; Про визнання такими, що втратили чинність, наказів Генерального прокурора від 4 листопада 2019 року № 267 та від 14 листопада 2019 року № 280: наказ Генерального прокурора від 28 грудня 2019 року № 365. URL: https://old.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=208162

³ Про створення комісії з добору керівного складу органів прокуратури: наказ Генерального прокурора від 19 грудня 2019 року № 340. URL: https://old.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=208242

з атестації прокурорів регіональних прокуратур¹; наказом № 9 від 9 січня 2020 року кадрова комісія з розгляду дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурорів²; та, крім того, комісії з добору на вакантні посади прокурорів в Офісі Генерального прокурора (накази Генерального прокурора № № 13, 14, 15 від 10 січня 2020 року)³.

Слід звернути увагу на положення ст. ст. 73–79 глави 3 Закону України «Про прокуратуру», які передбачають функціонування, після 1 вересня 2021 року, «відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження». Фактично цей орган за своїм статусом тотожний КДКП, а йдеться лише про зміну назви, яка, у свою чергу, не є вдалою, адже не відображає увесь обсяг його компетенції.

Також варто зазначити, що після змін до Конституції України Законом України № 1401-VIII від 2 червня 2016 року «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» останній абзац ст. 131 розділу VIII (правосуддя) на сьогодні містить положення, згідно з яким відповідно до закону в системі правосуддя утворюються органи та установи для забезпечення добору суддів, прокурорів, їх професійної підготовки, оцінювання, розгляду справ щодо їх дисциплінарної відповідальності, фінансового та організаційного забезпечення судів⁴.

Таким чином, виходячи із змісту Законів України «Про прокуратуру» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» до суб'єктів кадрового забезпечення діяльності прокуратури можна віднести: а) кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів (відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження); б) Раду прокурорів Украї-

¹ Накази та інші документи Генерального прокурора щодо атестації прокурорів регіональних прокуратур. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/at_obl?_m=publications&_t=rec&id=266744

² Про створення кадрової комісії з розгляду дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурорів: наказ Генерального прокурора від 9 січня 2020 року № 9. URL: https://old.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=208224

³ Накази та інші документи Генерального прокурора з питань добору на вакантні посади прокурорів в Офісі Генерального прокурора. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/nakaz_dob_of?_m=publications&_t=rec&id=264414

⁴ Конституція України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

ни; в) кадрові комісії (тимчасові суб'єкти); з) керівників відповідних органів прокуратури; д) Тренінговий центр прокурорів України.

Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів – нова інституція, на відміну від подібних за своєю природою органів у споріднених юридичних співтовариствах (адвокатурі, системі правосуддя), а тому звернення уваги на її функціонування цікаве і в теоретичному, і в практичному аспектах. І хоча на сьогодні її члени вважаються звільненими з посади, їх повноваження – достроково припиненими, назва КДКП змінена, а дія норм, що регламентують її функціонування зупинена до 1 вересня 2021 року, водночас, *по-перше*, напрацьована практика допомагає зробити висновки, зокрема про «якість» правової основи її функціонування (організації та відповідних процедур)*. Це має значення передусім з огляду на необхідність вироблення обґрунтованих пропозицій для можливих змін як положень Закону України «Про прокуратуру», так і документів самої КДКП чи відповідного органу, який згодом її замінить. У підсумку зазначене повинно сприяти підвищенню результативності та ефективності діяльності цього органу, а також функціонуванню усього механізму кадрового забезпечення прокурорської діяльності. *По-друге*, як ми звертали увагу, після внесення змін до Конституції України останній абзац ст. 131 розділу VIII передбачив утворення в системі правосуддя органів та установ для забезпечення добору суддів, *прокурорів*, їх професійної підготовки, оцінювання, дисциплінарної відповідальності. Вочевидь проглядається чітка перспектива певної уніфікації підходів у вирішенні цих питань щодо суддів та прокурорів, а відтак і подальшого їх колегіального вирішення щодо прокурорів.

Це дало привід розглядати КДКП як орган у системі правосуддя¹. Водночас КДКП не можна вважати органом, що був утворений у системі правосуддя, адже, *по-перше*, її формування почалося ще наприкінці 2014 року, коли з'їздом представників юридичних вищих

* Відповідно до абзацу 2 пункту 3 Положення про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, прийнятого всеукраїнською конференцією прокурорів 27 квітня 2017 року, повноваження членів першого складу КДКП розпочинаються з моменту її державної реєстрації як юридичної особи у встановленому Законом порядку. При цьому КДКП як юридична особа була зареєстрована 25 травня 2017 року.

¹ *Костенко С.* Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів: правовий статус та шляхи реформування: монографія. Київ: Національна академія прокуратури України, 2019. С. 27, 31.

навчальних закладів та наукових установ до її складу були призначені дві особи (вчені); з'їздом адвокатів України – одна особа (адвокат). Тобто на підставі Закону України «Про прокуратуру» та до прийняття відповідних змін у Конституцію України в червні 2016 року. *По-друге*, статус КДКП визначався ч. 1 ст. 73 Закону, і він на відміну від статусу Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ч. 1 ст. 92 Закону України «Про судоустрій і статус суддів») не передбачав її діяльність у системі правосуддя України. *По-третє*, визначена Законом компетенція КДКП (ч. 1 ст. 73, ст. 77) дещо відрізняється від положень останнього абзацу ст. 131 Конституції, в якому також йдеться і про оцінювання прокурорів, яке КДКП не здійснювала¹.

Вочевидь формування в системі правосуддя зазначених органів і установ, компетентних саме стосовно прокурорів, ще попереду. Цей процес неодмінно змінить сформований після набуття чинності Закону та наявний на сьогодні механізм кадрового забезпечення, де певною компетенцією згідно з ч. ч. 4–6, 8 ст. 39; п. 1 ч. 9 ст. 71 наділена й РПУ – орган прокурорського самоврядування. У такому випадку, виходячи із змісту конституційних положень, сучасний механізм, у якому задіяна ціла низка суб'єктів, можна розглядати як тимчасовий, перехідний, покликаний сформувавши первинну практику колегіального вирішення питань кадрового характеру щодо прокурорів у межах визначених процедур, а також посилити незалежність прокурорів (п. п. 1, 6 ч. 1 ст. 16 Закону) з огляду на тривалі історичні традиції побудови та функціонування прокурорської системи з урахуванням принципів централізації та єдиноначальності. Ситуація також може свідчити про відсутність чіткого бачення реформи прокуратури, її концепції та постійний пошук оптимальної моделі прокуратури, включаючи вирішення питань кадрового характеру*.

¹ *Подкопаєв С. В.* Суб'єкти кадрового забезпечення прокурорської діяльності. *Актуальні проблеми судового права* : матеріали Міжнар. конф., присвяч. 70-річчю з дня народж. проф. І. Є. Марочкіна (м. Харків, 31 травня 2019 року) / редкол.: Л. М. Москвич та ін. Харків : Право, 2019. С. 140.

* Враховуючи, що відповідні положення містяться в статті Конституції, присвяченій питанням діяльності Вищої ради правосуддя (ст. 131), можна передбачити, що такі органи (чи орган) створюватимуться в єдиній з ВРП системі, де ВРП може бути вищим за рівнем органом цієї системи. Так само можна прогнозувати потенційне об'єднання таких державних установ зі спеціальним статусом, як Національна школа суддів та Тренінговий центр прокурорів України (Національна академія прокуратури України) в єдину, приміром, Національну академію правосуддя України (чи то Національну школу магістратури, як у Франції).

Відповідно до ч. 1 ст. 74 Закону до складу КДКП (органу, що здійснює дисциплінарне провадження) входять 11 членів, які є громадянами України, мають вищу юридичну освіту та стаж роботи в галузі права не менше 10 років, з яких лише п'ять прокурорів (їх призначає всеукраїнська конференція прокурорів); інші члени (а це шість осіб) не є прокурорами.

Згідно з ч. 7 ст. 78 Закону рішення КДКП (органу, що здійснює дисциплінарне провадження) приймається більшістю голосів від її загального складу (тобто шість із 11). Таким чином, будь-яке питання в межах компетенції КДКП може бути прийнятим без участі (або без врахування думки) її членів, обраних прокурорською спільнотою.

Слід погодитися з експертною думкою, яка знайшла своє відображення у п. 216 звіту Group of States Against Corruption (GRECO) за результатами оцінки запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів, ухваленому на 76-му пленарному засіданні GRECO (червень 2017 року), що залучення до такого органу експертів, які не є працівниками прокуратури, в принципі може сприяти неупередженості при прийнятті рішень. Водночас існує занепокоєність тим фактом, що «...чинне законодавство не забезпечує того, що більшість місць у КДК матимуть прокурори». «Це відрізняє ситуацію в Україні практично від усіх держав GRECO, які сформували аналогічні органи»¹.

GRECO пропонує внести зміни «до положень щодо формування складу Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії для забезпечення того, щоб більшість місць займали прокурори, обрані своїми колегами». Це є заходом, який допоможе їй «...повною мірою відстоювати свою легітимність та надійність, а також зміцнювати свою роль як гаранта незалежності та автономності прокурорів». Схоже положення міститься й у п. 24 висновку № 13 (2018) КРЕП².

Окрім п'яти прокурорів, які призначаються всеукраїнською конференцією прокурорів, до складу КДКП (органу, що здійснює дисциплінарне провадження) відповідно до ч. 1 ст. 74 Закону входять й інші

¹ Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів: звіт за результатами оцінки, ухвалений на 76-му пленарному засіданні GRECO 23 червня 2017 року. URL: <https://rm.coe.int/grecoeva14rep-2016-9-p3-76-greco-19.23-2017-/1680737206>

² Незалежність, підзвітність та етика прокурорів: висновок Консультативної ради європейських прокурорів № 13 (2018). URL: https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-ukr/1680939322#_ftnref1

члени, а саме: дві особи (вчені), яких призначає з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ; одна особа (адвокат), яку призначає з'їзд адвокатів України; три особи, яких призначає Уповноважений Верховної Ради України з прав людини за погодженням з комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належить організація та діяльність органів прокуратури.

При цьому здійснення владних повноважень органами, що складаються у тому числі і з представників юридичної громадськості, виступає як механізм соціального контролю за формуванням кадрового складу органів прокуратури та її діяльністю. У підсумку йдеться про необхідність захистити даний інститут від підозр у корпоративній замкнутості.

Частиною 2 ст. 74 Закону передбачено те, що членом КДКП (відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження), не може бути призначений народний депутат України, представник КМУ, центрального чи місцевого органу виконавчої влади, керівник, заступник керівника Тренінгового центру прокурорів України, суддя, працівник правоохоронного органу чи органу державного нагляду (контролю), прокурор, який перебуває на адміністративній посаді, а також більше однієї особи з числа наукових та науково-педагогічних працівників одного і того самого навчального закладу чи наукової установи.

Вважаємо дискримінаційним положення, відповідно до якого не може бути призначений членом КДКП (органу, що здійснює дисциплінарне провадження) прокурор, який перебуває на адміністративній посаді та, крім того, таким, яке на сьогодні не виправдало себе з огляду на специфіку компетенції, високу соціальну значимість кінцевих результатів діяльності даного суб'єкта кадрового забезпечення.

Бажання забезпечити відповідні кадрові процедури, які реалізувалися КДКП чи будуть реалізовуватися «відповідним органом, що здійснює дисциплінарне провадження» від надмірного адміністративного тиску з боку керівників на інших членів (прокурорів), який потенційно міг бути можливий, за умови, якщо вони призначалися до складу цих органів – є зрозумілим. Дійсно, керівники відповідних прокуратур (їх заступники), як очільники цих органів, мають певний авторитет у системі (прокурорському середовищі), яка, у свою чергу, має сталі історичні традиції централізованої побудови та ієрархічного підпорядкування. Водночас слід розуміти й те, що для кандидатів на

адміністративні посади в системі прокуратури завжди висувалися підвищені вимоги щодо професійних якостей. Так, відповідно до ч. 5 ст. 39 Закону під час вирішення питання щодо надання рекомендації для призначення на адміністративну посаду РПУ враховує професійні та морально-ділові якості кандидата, а також його управлінсько-організаторські здібності та досвід роботи. Такі вимоги встановлені й щодо претендентів на адміністративні посади, призначення на які здійснюється без рекомендації РПУ¹.

У цьому сенсі оптимальним вирішенням питання є встановлення обмеження для призначення членом КДКП (відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження) прокурора, який перебуває не на будь-якій адміністративній посаді, а лише на адміністративних посадах: першого заступника та заступника Генерального прокурора; керівника, першого заступника та заступника керівника обласної чи окружної прокуратур.

Згідно з ч. 1 ст. 73 Закону України «Про прокуратуру» КДКП (відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження) є колегіальним органом, який згідно з повноваженнями, передбаченими цим Законом, визначає рівень фахової підготовки осіб, які виявили намір зайняти посаду прокурора, та вирішує питання щодо дисциплінарної відповідальності, переведення й звільнення прокурорів з посади.

Однак визначення назви – «відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження», на наш погляд, не є коректним і з огляду на п. 2 ч.1 ст. 77, ст. 29 та інші положення Закону не охоплює весь обсяг його правосуб'єктності. Так, на вказаний орган покладається добір кандидатів на посади прокурорів, переведення прокурорів, звільнення їх з посад поза межами дисциплінарного провадження тощо.

Виходячи із передбаченої ст. ст. 73, 77 та іншими положеннями Закону України «Про прокуратуру» компетенції «відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження», існує потреба в поверненні попередньої назви цього органу – «Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів».

У ч. 1 ст. 77 Закону визначено наступні повноваження КДКП (відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження): 1) веден-

¹ Див. п. 12 Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури: затверджене наказом Генеральної прокуратури України від 18 грудня 2017 року № 351. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0113-18>

ня обліку даних про кількість посад прокурорів, у тому числі вакантних та тимчасово вакантних; 2) проведення добору кандидатів на посаду прокурора в установленому цим Законом порядку; 3) участь у переведенні прокурорів; 4) розгляд дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснення дисциплінарного провадження; 5) прийняття рішення про накладення на прокурора дисциплінарного стягнення або рішення про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора – за результатами дисциплінарного провадження і за наявності підстав, передбачених Законом; 6) здійснення інших повноважень, передбачених Законом.

До інших повноважень, передбачених Законом, належать ті, що пов'язані з вирішенням питань про звільнення прокурорів з посад поза межами процедури дисциплінарного провадження, а саме у разі: неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я (ч. 2 ст. 52); набрання законної сили судовим рішенням про притягнення Генерального прокурора України до адміністративної відповідальності за корупційне правопорушення (ч. 2 ст. 54); в разі неможливості переведення на іншу посаду або відсутності згоди на це у зв'язку з прямим підпорядкуванням близькій особі (ст. 55); набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо Генерального прокурора України (ч. 2 ст. 56); припинення громадянства або набуття громадянства іншої держави (ст. 57); неможливості подальшого перебування на тимчасово вакантній посаді (ст. 59); ліквідації чи реорганізації органу прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду, або скорочення кількості прокурорів органу прокуратури (ст. 60 Закону).

Повноваження з надання КДКП висновку про виконання Генеральним прокурором своїх професійних обов'язків (ч. 4 ст. 42 Закону) було виключено Законом України від 19 вересня 2019 року № 113-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури»¹.

Відповідно, законодавець наділяє КДКП (орган, що здійснює дисциплінарне провадження) повноваженнями, які зводяться до наступних основних груп: а) добір кандидатів на посади прокурорів місцевих прокуратур; б) переведення прокурорів до іншого органу прокуратури;

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури: Закон України від 19 вересня 2019 року № 113-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-20/ed20191128#n393>

в) дисциплінарна відповідальність прокурорів; з) звільнення прокурорів з посади (поза межами дисциплінарного провадження). А саму КДКП ми визначали як колегіальний орган, відповідальний за добір високопрофесійних кадрів на посади прокурорів, здатних кваліфіковано та неупереджено виконувати свої службові обов'язки, а також вирішення питань щодо переведення прокурорів, притягнення їх до дисциплінарної відповідальності та звільнення з посади¹.

За період своєї роботи (2017–2019 роки) КДКП було прийнято 3220 рішень, з яких 1896 стосувалися добору кандидатів на посади та переведення прокурорів; 1198 – питань дисциплінарної відповідальності та звільнення прокурорів з посад; 126 – загальних питань діяльності².

На відміну від аналогічних за своєю правовою природою та компетенцією органів (Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Вища кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури), Закон не зобов'язує КДКП (чи орган, що здійснює дисциплінарне провадження) звітувати про свою діяльність перед найвищим органом прокурорського самоврядування – всеукраїнською конференцією прокурорів. Таким чином, КДКП (орган, що здійснює дисциплінарне провадження), як один із основних суб'єктів кадрового забезпечення, взагалі позбавлений будь-якого контролю, у тому числі соціального, з боку професійного середовища. Вважаємо, що існуюча ситуація не сприяє зміцненню незалежності прокурорів та зумовлює внесення відповідних змін до ч. 2 ст. 67 Закону.

На сьогодні КДКП іноді, на наш погляд помилково, відносять до органів прокурорського самоврядування. Так, М. Ковальов у своєму дослідженні виділяє три основних типи прокурорського самоврядування в країнах Східної Європи. Органи прокурорського самоврядування *першого типу*, такі як Вища рада прокурорів у Молдові та Рада прокурорів в Україні, являють собою виконавчий представницький орган прокурорів, до складу якого входять члени, обрані прокурорами,

¹ Подкопаєв С. Проблеми законодавчої регламентації організації та діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2014. №4. С. 147. URL: <http://chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/4-2015/podkopaev.pdf>

² Див.: Звіт про результати роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів та її секретаріату (2017 – 2019). Київ: ГПУ, управління організаційного забезпечення діяльності (Секретаріат) Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів Департаменту кадрової роботи та державної служби, 2019. С. 9.

а також представники інших гілок влади чи громадянського суспільства. *Другим типом* органів самоврядування є загальна конференція прокурорів, така як конференція прокурорів Грузії, генеральна асамблея прокурорів у Молдові та всеукраїнська конференція прокурорів в Україні. *Третій тип* органів самоврядування – це спеціальні ради або комісії, відповідальні за добір кандидатів до органів прокуратури або дисциплінарні заходи щодо прокурорів. Такими прикладами є Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів в Україні, Комісія з етики та атестаційна комісія у Вірменії, Колегія з відбору та кар'єри прокурорів і колегія з оцінки діяльності прокурорів у Молдові, а також Колегія з питань дисципліни та етики¹.

Звернемо увагу на те, що етимологічно термін «самоврядування» означає форму управління, за якою, зокрема, певна організація має право самостійно вирішувати питання внутрішнього керівництва; право державної одиниці самостійно вирішувати питання внутрішнього законодавства й управління². Самоврядування – це тип соціального управління, за якого інтереси суб'єкта та об'єкта збігаються, люди управляють своїми справами, спільно приймають норми і рішення та діють з метою їх реалізації. Як одна з форм організації людського співіснування воно базується на принципах свободи, рівності та безпосередньої участі в управлінні³.

Відповідно до ч. 1 ст. 19 Закону (загальні права та обов'язки прокурора) прокурор має право брати участь у прокурорському самоврядуванні для вирішення питань внутрішньої діяльності прокуратури у порядку, встановленому законом.

Тобто, фактично йдеться про внутрішню самоорганізацію певної системи, спрямовану на її самодостатній розвиток, за якої переважна більшість питань розвитку (адміністративних, фінансових тощо) вирішується без втручання центральних органів влади⁴.

¹ Див.: п. п. 79–82 Отчета об оценке потребностей. Укрепление функциональной независимости прокуроров в восточноевропейских государствах-участниках. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/447865?download=true>

² Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь : Перун, 2009. С. 1287.

³ *Великий енциклопедичний юридичний словник* / за ред. акад. НАН Ю. С. Шемшученка. 2-ге вид., переробл. і доповн. Київ: Юридична думка, 2012. С. 821.

⁴ *Сучасна правова енциклопедія* / О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко, Н. М. Оніщенко та ін.; за заг. ред. О. В. Зайчука; Інститут законодавства Верховної Ради. Київ: Юрінком Інтер, 2010. С. 298.

Згідно з ч. 1 ст. 65 Закону під прокурорським самоврядуванням розуміється самостійне колективне вирішення прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури, з метою: 1) забезпечення організаційної єдності функціонування органів прокуратури, підвищення якості роботи прокурорів; 2) зміцнення незалежності прокурорів, захисту від втручання в їх діяльність; 3) участі у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення прокурорів, а також контролю за додержанням установлених нормативів такого забезпечення; 4) обрання чи призначення прокурорів до складу інших органів у випадках та в порядку, встановлених законом.

До питань внутрішньої діяльності прокуратури законодавець відніс питання організаційного забезпечення прокуратури та діяльності прокурорів, соціального захисту прокурорів та їхніх сімей, а також інші питання, що безпосередньо не пов'язані з виконанням повноважень прокурорів (ч. 2 ст. 65 Закону).

Водночас КДКП (орган, що здійснює дисциплінарне провадження) виходячи із специфіки державно-владних повноважень, зокрема щодо добору кандидатів на посади прокурорів, їх переведення до вищестоящих прокуратур чи притягнення до дисциплінарної відповідальності та звільнення з посад, фактично здійснює роботу з кадрового управління в системі прокуратури. При цьому більшість членів такого органу не є представниками прокурорської спільноти, тому вести мову про управління своїми силами недоречно. До того ж КДКП (відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження) не передбачено в главі 2 Закону України «Про прокуратуру» (органи прокурорського самоврядування) розділу VIII (прокурорське самоврядування та органи, що забезпечують діяльність прокуратури) серед переліку тих органів (організаційних форм), за допомогою яких здійснюється самоврядування. Положення, які визначають статус, організацію роботи, забезпечення діяльності органу, що здійснює дисциплінарне провадження, містяться в окремій главі 3 того ж розділу. Тому можна вважати, що цей орган не є органом прокурорського самоврядування, а скоріше – саме органом кадрового забезпечення діяльності прокуратури.

Отже, на наш погляд, слід розрізняти: *а)* КДКП (чи відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження) – як суб'єкта управління кадрами в прокуратурі (добір кадрів, переведення прокурорів, їх дисциплінарна відповідальність та звільнення); *б)* всеукраїнську кон-

ференцію прокурорів, РПУ та збори прокурорів – як суб'єктів самоврядування прокурорів (забезпечення організаційної єдності функціонування органів прокуратури, зміцнення незалежності прокурорів, участь у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення прокурорів тощо).

Наступним суб'єктом кадрового забезпечення діяльності прокуратури є *Рада прокурорів України* (далі – РПУ). І хоча обсяг її кадрової компетенції порівняно з КДКП (органом, що здійснює дисциплінарне провадження) значно менший, водночас досвід функціонування РПУ так само є цікавим в теоретичному та практичному аспектах.

Відповідно до ч. 1 ст. 71 Закону України «Про прокуратуру» РПУ (на відміну від КДКП (органу, що здійснює дисциплінарне провадження)) є органом прокурорського самоврядування.

До її складу, згідно із ч. 2 ст. 71 Закону, входять 13 осіб. З них: два представники (прокурори) від Офісу Генерального прокурора; чотири представники (прокурори) від обласних прокуратур; п'ять представників (прокурорів) від окружних прокуратур; два представники (вчені), які призначені з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ.

РПУ є повноважною за умови обрання не менше дев'яти членів. Прокурор, який перебуває на адміністративній посаді чи є членом відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, не може одночасно бути членом РПУ. Строк повноважень члена РПУ становить п'ять років без права повторного обрання (ч. ч. 3, 5, 6 ст. 71 Закону).

Пунктом 1 ч. 9 ст. 71 Закону (дія якого на сьогодні зупинена до 1 вересня 2021 року) передбачено, що РПУ вносить рекомендації про призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад у випадках, передбачених цим Законом. У разі якщо Генеральний прокурор не погоджується з рекомендованою РПУ кандидатурою і відмовляє у призначенні на посаду, він вносить на розгляд РПУ іншу кандидатуру.

Слід звернути увагу, що РПУ наділена компетенцією вносити рекомендації для призначення не на всі адміністративні посади в прокуратурі, а лише на визначені ч. 4 ст. 39 Закону. До таких посад належать посади, передбачені п. п. 2, 3, 6–8, 11 ч. 1 ст. 39 Закону, а саме: першого заступника та заступника Генерального прокурора; керівника обласної прокуратури; першого заступника та заступника керівника обласної прокуратури; керівника окружної прокуратури.

Під час вирішення питання щодо надання рекомендації для призначення на адміністративну посаду РПУ має враховувати професійні та морально-ділові якості кандидата, а також його управлінсько-організаторські здібності та досвід роботи (ч. 5 ст. 39 Закону).

Основна ідея створення й функціонування РПУ як органу прокурорського самоврядування пов'язана із забезпеченням незалежності прокурорів (п. 6 ч. 1 ст. 16 Закону). Незалежність прокурорів, згідно з ч. 1 ст. 16 Закону, забезпечується також особливим порядком його призначення на посаду, звільнення з посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності. При цьому реалізація відповідної компетенції покладена як на КДКП (орган, що здійснює дисциплінарне провадження), так і на РПУ, яка вносить Генеральному прокурору рекомендації для призначення прокурорів на визначені Законом адміністративні посади.

Міжнародні експерти звертають увагу на те, що органи прокурорського самоврядування, зокрема ради прокурорів, «стають все більш розповсюдженими в політичних системах окремих держав»¹. Водночас, якщо ці органи «знаходяться під значним контролем старших прокурорів або Генерального прокурора, вони не зможуть ефективно виконувати свої функції із захисту функціональної незалежності прокурорів»².

Як відомо, до складу РПУ входять чотири представники від обласних прокуратур та п'ять представників від окружних прокуратур. У цьому сенсі слід схвально поставитися до виключення із Закону України «Про прокуратуру» ч. 4 ст. 71, яка передбачала, що члени РПУ здійснюють свої повноваження на громадських засадах, тобто без припинення своїх прокурорських повноважень за основним місцем роботи. Це сприяє зосередженню основних зусиль на виконанні своїх обов'язків як члена РПУ та посилює незалежність від безпосереднього керівника чи керівників вищого рівня. Однак, враховуючи те, що більшість її членів (прокурорів) є представниками прокуратур нижчого рівня (9 із 11), які, як правило, не мають належного досвіду пере-

¹ Див.: п. 64 Report on European standards as regards the independence of the judicial system: part II – the prosecution service. Adopted by the Venice Commission at its 85th plenary session (Venice, 17–18 December 2010). URL: <https://rm.coe.int/1680700a60>

² Див.: п. 78 Отчета об оценке потребностей. Укрепление функциональной независимости прокуроров в восточноевропейских государствах-участниках. URL: <https://www.osce.org/ru/odihhr/447865?download=true>

бування на адміністративній посаді в прокуратурі, а сама вона не має атрибутів окремої юридичної особи, відтак на сьогодні РПУ сприймається скоріше як якийсь допоміжний елемент системи прокуратури, а не найважливіший компонент в її регулюванні та самоврядуванні.

Відповідно, як і у випадку з КДКП (органом, що здійснює дисциплінарне провадження), необхідно відмовитися від беззастережного положення ч. 5 ст. 71 Закону України «Про прокуратуру» щодо неможливості членства у РПУ прокурора, який перебуває на адміністративній посаді.

Крім того, у контексті становлення прокурорського самоврядування важливим залишається питання зміни, передусім корпоративної культури, з огляду на тривалі історичні традиції побудови та функціонування прокурорської системи в Україні з урахуванням принципів централізації та єдиноначальності, а так само чітке усвідомлення факту зміни змісту та обсягу традиційних принципів організації й діяльності прокуратури, у тому числі принципу колегіальності, щодо вирішення питань пов'язаних із статусом прокурорів. Це має усвідомити кожен прокурор, однак такий процес, на жаль, не швидкий*.

Слід також звернути увагу на те, що розпорошеність кадрових повноважень між КДКП і РПУ, а також керівниками прокуратур відповідного рівня, в окремих випадках призводила до певних протиріч у розмежуванні їх компетенції. Наприклад, активну дискусію викликало питання про порядок звільнення прокурорів із адміністративних посад, визначених п. п. 4, 5, 9, 10, 12–15 ч. 1 ст. 39 Закону, з підстави, передбаченої п. 3 ч. 1 ст. 41 Закону, тобто за неналежне виконання посадових обов'язків, установлених для відповідної адміністративної посади.

* Так, під час проведення відповідного дослідження деякі респонденти припустили, що члени органів прокурорського самоврядування, які обираються з числа прокурорів, насправді залежать від Генерального прокурора. Наприклад, один із прокурорів згадав, що хоча члени органів самоврядування офіційно і обираються конференцією, насправді вибори є простою формальністю. Він пояснив, що, за його досвідом, учасники зборів прокурорів зазвичай отримують список кандидатур, без будь-яких альтернатив, за декілька днів до зборів і всі представлені кандидати завжди обиралися у складі однієї групи, а не окремо. Див.: п. 88 Отчета об оценке потребностей. Укрепление функциональной независимости прокуроров в восточноевропейских государствах-участниках. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/447865?download=true>

РПУ своїм рішенням № 54 від 12 грудня 2017 року визнала¹, що визначені ч. 3 ст. 41 Закону її повноваження в частині встановлення наявності підстави, передбаченої п. 3 ч. 1 ст. 41 Закону, для звільнення прокурора з адміністративної посади стосуються всіх адміністративних посад, передбачених ч. 1 ст. 39 Закону*. Водночас КДКП у своїй заяві, затвердженій рішенням № 1зп-18 від 24 січня 2018 року, зазначила, що на КДКП «...Законом у повній мірі, як і на Раду прокурорів України, покладені обов'язки з забезпечення гарантій незалежності прокурорів», а сама РПУ вийшла за межі своєї компетенції, визначеної Законом, а також те, що питання про звільнення прокурорів з адміністративних посад через неналежне виконання ними посадових обов'язків, установлених для відповідної адміністративної посади, окрім посад, визначених у абз. 1 ч. 1 ст. 41 Закону, має вирішуватися саме КДКП у межах дисциплінарного провадження відповідно до ст. ст. 43–50 Закону². Якщо з позицією КДКП щодо виходу РПУ за межі своєї компетенції загалом можна погодитися, то щодо останнього твердження (вирішення питання КДКП у межах дисциплінарного провадження) – ні. Воно видається спірним хоча б з огляду на ту обставину, що ст. 49 Закону не містить такого виду дисциплінарного стягнення, як звільнення прокурора з адміністративної посади.

Окрім того, КДКП рішенням від 28 лютого 2018 року № 7зп-18 ініціювала звернення до Генерального прокурора України з пропозиціями про вжиття заходів для узгодження, на її думку, із Законом змісту п. 16 та п. 17 розділу V Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури, затвердженого наказом Генерального прокурора України № 351 від 18 грудня 2017 року та зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 26 січня 2018 року за

¹ Про забезпечення гарантій прокурорів передбачених ч. 3 ст. 41 Закону України «Про прокуратуру»: рішення Ради прокурорів України від 12 грудня 2017 року № 54. URL: https://rpu.gp.gov.ua/userfiles/file/050/RPU/rishennja_organizaciyi_garantiyii.pdf

* До внесення змін у ч. 3 ст. 41 Закону України «Про прокуратуру» Законом № 113-IX від 19 вересня 2019 року, її редакція передбачала, що «Наявність підстави, передбаченої пунктом 3 частини першої цієї статті, встановлюється Радою прокурорів України...».

² Про затвердження заяви Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів з приводу рішення Ради прокурорів України № 54 від 12 грудня 2017 року: рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 24 січня 2018 року № 1зп-18. URL: <https://www.kdkp.gov.ua/decision/2018/01/24/632>

№ 113/31565¹, та утримання до вирішення спору судом від застосування вказаних пунктів*. І це при тому, що зазначені пункти даного Положення безпосередньо не стосуються компетенції КДКП.

У цілому, на нашу думку, визначена Законом система суб'єктів кадрового забезпечення прокурорської діяльності потребує оптимізації, зокрема й задля забезпечення єдності статусу прокурорів (ч. 2 ст. 15 Закону). Може бути декілька варіантів і можливих шляхів вирішення даного питання, однак усі вони потребуватимуть інституціонального посилення відповідних органів та законодавчих змін, зокрема: а) реалізація положень останнього абзацу ст. 131 Конституції України та створення відповідного органу в системі правосуддя; б) РПУ зосереджується на забезпеченні незалежності прокурорів, їх правовому й соціальному захисті, а також поліпшенні стану організаційного забезпечення діяльності прокуратур. Тоді як питання кадрового забезпечення, у тому числі в частині внесення рекомендацій для призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад, розгляду звернень щодо неналежного виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, встановлених для відповідної адміністративної посади, передаються КДКП (органу, що здійснює дисциплінарне провадження); в) навпаки, передача повноважень від КДКП (органу, що здійснює дисциплінарне провадження) до РПУ і, відповідно, РПУ має стати єдиним органом, відповідальним за кадрове забезпечення. До речі, така практика є характерною і для європейських країн².

У будь-якому випадку потрібно вдосконалювати як саму роботу КДКП (органу, що здійснює дисциплінарне провадження) та РПУ, так і статус цих органів. Серед іншого – необхідно скасувати дискримінаційні норми Закону (ч. 5 ст. 71, ч. 2 ст. 74), які унеможливають призначення їх членами прокурорів, що перебувають на адміністративних

¹ Про ухвалення звернення до Генерального прокурора України: рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 28 лютого 2018 року № 7зп-18. URL: <https://www.kdkp.gov.ua/decision/2018/02/28/578>

* Ухвалою окружного адміністративного суду міста Києва від 30 серпня 2018 року № 826/7456/18 адміністративний позов Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів до Генерального прокурора України про визнання протиправним та скасування наказу № 351 від 18 грудня 2017 року в частині залишено без розгляду у зв'язку з повторною неявкою позивача в підготовчє засідання.

² Стефан Л., Печі І. Порівняльне дослідження прокурорського самоврядування у державах-членах Ради Європи. Київ, 2018. 77 с.

посадах, адже вони не виправдовують себе. Крім того, з метою посилення незалежності прокурорів у складі КДКП (органу, що здійснює дисциплінарне провадження) більшість мають становити саме прокурори, призначені своїми колегами (всукраїнською конференцією прокурорів). Це також підтверджує досвід більшості країн, де створені органи зі схожою компетенцією.

Наразі у ч. 3 ст. 41 Закону зазначено, що наявність підстави, передбаченої п. 3 ч. 1 цієї статті (тобто неналежного виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, установлених для відповідної адміністративної посади), встановлюється у порядку, визначеному Генеральним прокурором, а п. 9² ч. 1 ст. 9 Закону до його повноважень так само віднесено визначення порядку розгляду звернень щодо неналежного виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, установлених для відповідної адміністративної посади. Генеральний прокурор своїм наказом від 15 січня 2020 року № 26 «Про внесення змін до Порядку розгляду кадровою комісією скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, здійснення дисциплінарного провадження та прийняття рішення за результатами дисциплінарного провадження, затвердженого наказом Генерального прокурора від 4 листопада 2019 року № 266», доповнив п. 1 і п. 5 розділу I вказаного Порядку низкою положень, чим закріпив за відповідною кадровою комісією розгляд даних питань¹.

Кадрові комісії є тимчасовими суб'єктами кадрового забезпечення діяльності прокуратури. На сьогодні, як ми вже звертали увагу, дія положень Закону України «Про прокуратуру», які регламентують кадрову компетенцію КДКП (відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження) та РПУ зупинені. Натомість на виконання вимог ч. 11, п. 7 ч. 22 розділу II Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» № 113-IX тимчасово, до 1 вересня 2021 року, створено відповідні кадрові комісії.

¹ Про внесення змін до Порядку розгляду кадровою комісією скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, здійснення дисциплінарного провадження та прийняття рішення за результатами дисциплінарного провадження, затвердженого наказом Генерального прокурора від 4 листопада 2019 року № 266: наказ Генерального прокурора від 15 січня 2020 року № 26. URL: https://old.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=208332

Законом № 113-ІХ передбачено, що кадрові комісії як органи забезпечення проведення атестації прокурорів Генеральної прокуратури України, регіональних прокуратур, місцевих прокуратур, військових прокуратур; розгляду дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснення дисциплінарного провадження, а також здійснення добору на посади прокурорів утворюються в Офісі Генерального прокурора та у кожній обласній прокуратурі (п. 7 розділу II Закону).

Згідно з п. 8 розділу II Закону № 113-ІХ повноваженнями щодо визначення переліку, складу та порядку роботи кадрових комісій наділений одноособово саме Генеральний прокурор. Водночас п. 3 Порядку роботи кадрових комісій, затвердженого наказом Генерального прокурора від 17 жовтня 2019 року №233 (далі – Порядок), передбачено делегування «міжнародними і неурядовими організаціями, проектами міжнародної технічної допомоги, дипломатичними місіями» до складу таких комісій не менше трьох осіб. Тобто, Генеральний прокурор частину своєї компетенції передав вказаним суб'єктам, однак, у будь-якому випадку, саме він затверджує склад кадрових комісій, а також згідно із п. 4 Порядку визначає її голову та секретаря¹. Як бачимо, відбулося повернення до попередньої моделі управління, коли основні кадрові повноваження зосереджені у Генерального прокурора, хоча й опосередковано.

Відповідно до п. п. 2, 3 Порядку для здійснення повноважень щодо проведення атестації прокурорів та слідчих Генеральної прокуратури України (включаючи прокурорів та слідчих Головної військової прокуратури, прокурорів секретаріату КДКП), регіональних прокуратур, місцевих прокуратур, військових прокуратур та здійснення добору на посади прокурорів, утворюються комісії у складі шести осіб, з яких не менше трьох – особи, делеговані міжнародними і неурядовими організаціями, проектами міжнародної технічної допомоги, дипломатичними місіями. Членами комісії можуть бути особи, які є політично нейтральними, мають бездоганну ділову репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет, а також стаж роботи в галузі права.

¹ Порядок роботи кадрових комісій: затверджено наказом Генерального прокурора від 17 жовтня 2019 року №233. URL: https://old.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?m=fslib&t=fsfile&c=download&file_id=207573

Для здійснення повноважень з розгляду дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та дисциплінарного провадження щодо прокурорів утворюється окрема комісія у складі семи осіб з числа працівників органів прокуратури, прокурорів та інших залучених осіб за їх згодою (абз. 2 п. 3 Порядку).

Комісії правомочні ухвалювати рішення, здійснювати інші повноваження, якщо на її засіданні присутня більшість членів комісії. У разі неявки члена комісії більше двох разів поспіль без поважних причин такий член комісії підлягає заміні (п. 8 Порядку).

Організаційний та технічний супровід роботи комісій, підготовку проєктів їх документів, забезпечення фіксації засідань комісій за допомогою технічних засобів, своєчасне розміщення інформації на офіційному вебсайті Генеральної прокуратури України або Офісу Генерального прокурора, чи офіційному вебсайті відповідної обласної (регіональної) прокуратури тощо може здійснювати робоча група, яка формується у кількісному складі залежно від потреби. Кількісний і персональний склад робочої групи визначаються Генеральним прокурором із числа працівників кадрових підрозділів органів прокуратури, а також осіб, які не є працівниками органів прокуратури (проте за їх згодою). Організація діяльності робочої групи визначається головою комісії.

Забезпечення діяльності комісії, що розглядає дисциплінарні скарги про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів, здійснюється відповідним структурним підрозділом Офісу Генерального прокурора шляхом підготовки проведення засідань комісії, опрацювання матеріалів і документів, необхідних для виконання нею своїх повноважень, участі у розгляді судом справ про оскарження її актів, дій чи бездіяльності, у тому числі рішень КДКП, прийнятих за результатами дисциплінарного провадження, а також у розгляді Вищою радою правосуддя скарг на рішення, прийняті за результатами дисциплінарного провадження тощо (п. 16 Порядку).

На думку розробників проєкту вказаного Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» № 113-ІХ, потреба у його прийнятті та, відповідно, в утворенні таких комісій зумовлена тим, що в прокуратурі не відбулося повноцінного кадрового переза-

вантаження з метою очищення від осіб, які не відповідають вимогам доброчесності й професійності, а «...утворені у системі прокуратури такі нові структури, як Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів та Рада прокурорів України, як продемонструвала практика їх діяльності за ці роки, виявилися нездатними у повній мірі незалежно і ефективно виконувати покладені на них функції»¹. Відтак вважалось, що подальше реформування прокуратури можливе лише за умови здійснення першочергових заходів із проведення оцінки відповідності діючих прокурорів критеріям професійної компетентності, доброчесності та професійної етики, а також надання можливостей для інших кандидатів, які мають відповідну підготовку, займати посади у прокуратурах всіх рівнів.

З цього приводу, не заперечуючи реальної потреби у вдосконаленні організації та діяльності новостворених інституцій, на що ми неодноразово звертали увагу,² зазначимо, *по-перше*, про невідповідність такого підходу (з боку законодавця) положенням міжнародних стандартів та логіці процесу реформи прокуратури в Україні. *По-друге*, про фактичну відсутність будь-яких ґрунтовних та комплексних досліджень практики діяльності як КДКП, так і ППУ.

Фактично з прийняттям Закону № 113-IX відбулося зменшення обсягу гарантій незалежності прокурорів. Сама ідея створення КДКП та органів прокурорського самоврядування пов'язана з необхідністю посилення в ієрархічній системі прокуратури незалежності прокурорів, у тому числі внутрішньосистемної.

¹ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури». URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66266&pf35401=492819>

² Див.: *Подкопаєв С.* Проблеми законодавчої регламентації організації та діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2014. №4. С. 145–153. URL: <http://chasopysnaru.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/4-2015/podkopaev.pdf>; *Подкопаєв С. В.* Основні напрями вдосконалення правової основи організації та діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. *Актуальні проблеми судового права* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 23 квітня 2018 року) / редкол. Л. М. Москвич (голова) та ін. Харків : Право, 2018. С. 105–111; *Подкопаєв С. В.* Суб'єкти кадрового забезпечення прокурорської діяльності. *Актуальні проблеми судового права* : матеріали Міжнар. конф., присвяч. 70-річчю з дня народж. проф. І. Є. Марочкіна (м. Харків, 31 травня 2019 року) / редкол. Л. М. Москвич та ін. Харків : Право, 2019. С. 139–144.

Запровадження прокурорського самоврядування є загальною тенденцією у європейських країнах. І хоча, як зазначається у звіті Венеціанської комісії, немає єдиного стандарту для їх створення, водночас той факт, що вони утворені та мають «збалансований» склад, приміром, якщо туди входять прокурори, адвокати чи представники громадянського суспільства, а також коли вони незалежні від інших державних органів, такі ради (колегіальні органи, у тому числі й КДКП. – С. П.) мають «...перевагу можливості внесення цінного фахового вкладу в процеси призначення та дисциплінарні процеси та, таким чином, захистити, хоча б деякою мірою, від політичного впливу», а залежно від способу їх формування вони можуть «...забезпечити демократичну легітимність для системи прокуратури». Де такі органи існують, окрім участі в призначенні прокурорів, вони також часто відіграють певну роль у питаннях дисципліни, включаючи звільнення прокурорів з посад¹. Також вони є «належною структурою для забезпечення транспарентності та захисту прокурорів нижчого рівня шляхом внесення цінного вкладу в процеси призначення та дисциплінарного розгляду»².

У п. 54 пояснювальної записки до висновку №9 (2014) КРЕП вказано, що прагнення до безсторонності, яка в тій або іншій формі повинна регулювати добір та перспективи кар'єрного зростання прокурорів, може призвести до створення конкурентної системи прийому на роботу та створення Вищих рад для всієї системи правосуддя або лише для прокурорів. У п. IV самого висновку зазначено, що незалежність та автономність прокуратури є наслідком незалежності судової влади, а тому «...слід заохочувати загальну тенденцію до зміцнення незалежності та ефективної автономії прокуратури»³.

Місія прокурора є складною і вимогливою: вона вимагає професіоналізму, характеру, мужності, рівноваги та рішучості. Наявність цих якостей повинно бути визначальним критерієм як при доборі проку-

¹ Див.: п. р. 64, 65 Report on European standards as regards the independence of the judicial system: part II – the prosecution service, adopted by the Venice Commission at its 85th plenary session (Venice, 17–18 December 2010). URL: <https://rm.coe.int/1680700a60>

² Див.: п. р. 13, 14 Opinion on the Draft amendments to the Law on the State Prosecutorial Council of Serbia, Adopted by the Venice Commission at its 100th Plenary Session (Rome, 10–11 October 2014). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)029-e)

³ European norms and principles concerning prosecutors: Opinion No. 9 (2014) of the Consultative Council of European Prosecutors to the Committee of Ministers of the Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/168074738b>

рорів, так і протягом усієї їхньої кар'єри. Процес юридичної освіти, відбір кандидатів та підготовка кадрів має забезпечити дотримання таких критеріїв. Однак ці особисті потреби не є достатніми для забезпечення незалежності прокурорів. Статус і незалежність прокурорів повинні бути чітко встановлені й гарантовані законом. У зв'язку з цим КРСП у п. 24 висновку № 13 (2018) звертається увага на те, що особливо бажано, щоб, забезпечуючи повагу до гендерного балансу, процес призначення, переведення, підвищення та застосування дисциплінарних стягнень до прокурорів був чітко викладений у письмовій формі та «максимально наближений до рівня суддів», особливо в державах-членах, які мають зв'язки між функціями суддів і прокурорів протягом всієї їхньої кар'єри. У таких випадках положення переважно повинні бути встановлені законом і застосовуватися під контролем незалежного професійного органу (наприклад, у складі більшості суддів і прокурорів, обраних їхніми колегами), такого як Рада суддів або прокурорів, які компетентні щодо призначення, підвищення та застосування покарань (дисциплінарних заходів) для прокурорів¹.

Ще раніше Венеціанська комісія у своєму висновку № 735/2013 щодо проекту Закону України «Про прокуратуру» схвалила те, що його положення «... є втіленням досить значного прогресу у виконанні вимог стандартів Ради Європи. Серед них: ... поліпшення положень щодо забезпечення незалежності прокурорів ... впровадження механізмів забезпечення самоврядування в прокуратурі». Вона в цілому визнала цей проект Закону «хорошою основою для завершення реформи прокуратури»².

Так само й окремі експерти створення органу прокурорського самоврядування, уповноваженого «чинити вплив на призначення та кадрові ресурси безпосередньо (у випадку з Радою прокурорів) і через Кваліфікаційну дисциплінарну комісію», визнають одним із найбільш рішучих і прогресивних кроків³.

¹ Незалежність, підзвітність та етика прокурорів: висновок Консультативної ради Європейських прокурорів (CCPE) від 23 листопада 2018 року № 13 (2018). URL: <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-ukr/1680939322>

² Висновок щодо проекту Закону України «Про прокуратуру» ухвалений Венеціанською комісією на 96-му Пленарному засіданні (Венеція, 11–12 жовтня 2013). URL: <https://rm.coe.int/1680097f7d>

³ Дрьоміна-Волок Н. Реформування прокуратури України: інституційний аспект. С. 8. URL: <https://democracy-reporting.org/wp-content/uploads/2019/01/DRI-UA-BP-Prosecution-Institutional-Reform-1.pdf>

Отже, відповідні зміни, пов'язані з припиненням діяльності КДКП та зупиненням кадрових повноважень РПУ, зумовлені передусім політичними чинниками, в той час як бажаним, на нашу думку, був би еволюційний спосіб удосконалення механізму кадрового забезпечення прокуратури відповідно до загальних принципів і підходів, які містяться в міжнародних документах у сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів, а також позитивному зарубіжному досвіді.

Керівники відповідних органів прокуратури відіграють важливу роль у кадровому забезпеченні діяльності прокуратури, незважаючи на існуючу загальну тенденцію до посилення незалежності прокурорів, становлення КДКП (відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження), РПУ та функціонування, хоча і тимчасове, кадрових комісій. Так, відповідні повноваження Генерального прокурора, як ми бачимо, лише посилилися, адже формуючи склад кадрових комісій, особливо в дисциплінарній сфері, він зберігає і потенційну можливість впливу на відповідні кадрові процеси (процедури).

Крім того, Генеральний прокурор призначає прокурорів на адміністративні посади та звільняє їх з адміністративних посад у випадках та порядку, встановлених Законом України «Про прокуратуру» (п. 3 ч. 1 ст. 9); на підставі рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурора приймає рішення про застосування до прокурора Офісу Генерального прокурора, прокурора обласної прокуратури дисциплінарного стягнення або про неможливість подальшого перебування такої особи на посаді прокурора (п. 4 ч. 1 ст. 9 Закону); призначає на посади та звільняє з посад прокурорів Офісу Генерального прокурора у випадках та порядку, встановлених цим Законом (п. 5 ч. 1 ст. 9 Закону).

До адміністративних посад, призначення на які здійснюється Генеральним прокурором, згідно з ч. 4 ст. 39 Закону, відносять посади, передбачені п. п. 2, 3, 6–8, 11 ч. 1 цієї статті, тобто посади першого заступника та заступника Генерального прокурора; керівника обласної прокуратури; першого заступника та заступника керівника обласної прокуратури; керівника окружної прокуратури, а так само передбачені п. п. 4 і 5 – керівника та заступника керівника підрозділу (департаменту, управління, відділу) Офісу Генерального прокурора.

Враховуючи той факт, що на сьогодні дія ч. 4 ст. 39 Закону тимчасово зупинена, такі призначення відбуваються без відповідних реко-

мендацій РПУ. Крім того, до повноважень Генерального прокурора віднесено також призначення прокурорів на адміністративні посади, передбачені п. п. 1–3 ч. 3 цієї статті у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі.

Відповідно до ч. 1 ст. 41 Генеральним прокурором здійснюється звільнення прокурора з адміністративних посад, передбачених п. п. 2–10 ч. 1, п. п. 1–3 ч. 3 ст. 39 Закону.

У свою чергу, керівники обласної (регіональної) прокуратури призначають та звільняють з посад прокурорів обласних та окружних прокуратур у встановленому Законом України «Про прокуратуру» порядку (п. 3 ч. 1 ст. 11 Закону), у тому числі це стосується адміністративних посад (п. 7 ч. 1 ст. 11), а також на підставі рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурора приймають рішення про застосування до прокурора окружної прокуратури дисциплінарного стягнення або про неможливість подальшого перебування його на посаді прокурора.

Адміністративними посадами, призначення на які здійснюється керівником обласної прокуратури, є посади, передбачені п. п. 9, 10, 12, 13 ч. 1 ст. 39 Закону України «Про прокуратуру», а саме: керівника та заступника керівника підрозділу обласної прокуратури; першого заступника та заступника керівника окружної прокуратури. При чому призначення на вказані посади в окружних прокуратурах здійснюється за поданням керівника окружної прокуратури (ч. 4 ст. 39 Закону).

Водночас у ч. 1 ст. 41 Закону встановлено, що звільнення прокурора з адміністративної посади, передбаченої п. п. 11–15 ч. 1 ст. 39 Закону, здійснюється керівником обласної прокуратури в окружних прокуратурах, які розташовані у межах адміністративно-територіальної одиниці, що підпадає під територіальну юрисдикцію відповідної обласної прокуратури, з підстав, передбачених абз. 1 ч. 1 ст. 41 Закону*.

* Такими підставами є: подання заяви про дострокове припинення повноважень на адміністративній посаді за власним бажанням; переведення на посаду до іншого органу прокуратури (крім адміністративної посади, передбаченої п. п. 1–3 ч. 3 ст. 39 Закону); неналежне виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, установлених для відповідної адміністративної посади; наявність заборгованості із сплати аліментів на утримання дитини, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за дванадцять місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання.

Пунктом 4¹ ч. 1 ст. 13 Закону передбачено, що керівник окружної прокуратури призначає на адміністративні посади (керівника та заступника керівника підрозділу окружної прокуратури згідно з ч. 4 ст. 39. – *С. П.*) та звільняє з адміністративних посад прокурорів у випадках та порядку, встановлених цим Законом. Водночас дію даної норми на сьогодні так само зупинено до 1 вересня 2021 року.

Як бачимо, компетенція керівників відповідних прокуратур щодо призначення та звільнення виглядає дещо заплутаною на нелогічною. Наприклад, передбачено, що призначення на адміністративні посади керівника, заступника керівника підрозділу обласної прокуратури здійснюється керівником обласної прокуратури, водночас звільнення з цих посад з незрозумілих причин закріплено саме за Генеральним прокурором. Так само, керівник окружної прокуратури призначає на адміністративні посади керівника та заступника керівника підрозділу окружної прокуратури, а звільняти з них має право керівник обласної прокуратури (ч. 4 ст. 39; ч. 1 ст. 41).

У контексті питання, що розглядається, слід також звернути увагу й на ст. 51 Закону (загальні умови звільнення прокурора з посади, припинення його повноважень на посаді) у ч. 2 якої визначено, що особами, які в установленому цим Законом порядку приймають рішення про звільнення прокурора з посади, є: 1) Генеральний прокурор – стосовно прокурорів Офісу Генерального прокурора; 1¹) керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури – стосовно прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; 2) керівник обласної прокуратури – стосовно прокурорів відповідної обласної прокуратури та прокурорів окружних прокуратур, які розташовані у межах адміністративно-територіальної одиниці, що підпадає під територіальну юрисдикцію відповідної обласної прокуратури.

Отже, можна стверджувати, що законодавець на сьогодні наділяє керівників відповідних органів прокуратури суттєвим обсягом кадрової компетенції, яка, водночас, підлягає корегуванню та оптимізації.

Далі. Важливе значення для результативної та ефективної прокурорської діяльності має професійна підготовка прокурорів та кандидатів на ці посади, яка є складовою кадрового забезпечення прокуратури.

У низці міжнародних документів з питань прокурорської діяльності та статусу прокурорів, зокрема, в Принципах ООН у п. 1 (першого підрозділу – кваліфікація, відбір і професійна підготовка) визначено,

що особи, відібрані для здійснення прокурорських функцій, повинні мати високі моральні якості та здібності, а також відповідну підготовку й кваліфікацію. Пунктом 2 b) проголошено: держави забезпечують, щоб прокурори мали відповідну освіту та підготовку, усвідомлювали ідеали та етичні норми, властиві цій посаді, були поінформовані про конституційні та нормативні заходи щодо охорони прав обвинувачуваних і жертв, а також про права людини й основні свободи, визнані національним і міжнародним правом (іншими словами, були обізнані у законодавстві)¹.

Фактично аналогічні положення відображені у Стандартах МАП (п. г) першого підрозділу – професійна поведінка); Європейських інструкціях з питань етики та поведінки прокурорів (Конференція Генеральних прокурорів Європи, 2005 рік) (п. е) другого розділу – загальна професійна поведінка)².

Про навчання прокурорів йдеться і у п. п. 43–47 спільного висновку КРЄС та КРЄП «Судді та прокурори в демократичному суспільстві». Як зазначається у п. 47, велике значення приділяється безпосередньому внеску суддів та прокурорів в організацію навчання, оскільки це дає їм можливість готувати висновки на базі відповідного професійного досвіду. Навчання повинно містити не тільки інформацію про законодавство та захист особистих свобод, а й включати модулі з практики та бути центром для створення інформації стосовно місії прокурора³.

¹ Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование: приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Гавана, Куба, 27 августа – 7 сентября 1990 года). URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_859

² Стандарти професійної відповідальності та виклад основних обов'язків та прав прокурорів, прийнятих Міжнародною асоціацією прокурорів 23 квітня 1999 року. URL: [https://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Documents/IAP-Standards-\(1\)/Ukrainian.pdf.aspx](https://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Documents/IAP-Standards-(1)/Ukrainian.pdf.aspx); European Guidelines on Ethics and Conduct for Public Prosecutors («the Budapest Guidelines»): adopted by the 6 Conference of Prosecutors General of Europe on 31 May 2005. URL: <https://rm.coe.int/conference-of-prosecutors-general-of-europe-6th-session-organised-by-t/16807204b5>

³ Висновок № 12 (2009) Консультативної ради європейських суддів та Висновок № 4 (2009) Консультативної ради європейських прокурорів до уваги Комітету міністрів Ради Європи про відносини між суддями та прокурорами в демократичному суспільстві. Бордоська декларація «Судді та прокурори в демократичному суспільстві», м. Бордо, 18 листопада 2009 року. URL: <https://rm.coe.int/opinion-no-12-2009-on-the-relations-between-judges-and-prosecutors-in-/16806a1fbd>

Аналіз змісту зазначених та інших положень свідчить щонайменше про наступне: професійна підготовка прокурорів має дві основні організаційні складові: початкову, або первинну підготовку – до призначення кандидата на посаду та підвищення кваліфікації працюючих прокурорів; кандидати на посаду та прокурори повинні мати відповідну підготовку і кваліфікацію, в тому числі бути обізнаними у спеціальному законодавстві та усвідомлювати етичні ідеали своєї професії; навчання є не лише правом, а й обов'язком прокурорів, а держава має забезпечити відповідний рівень навчання, що включає модулі з прокурорської практики; важливим є внесок самих прокурорів в організацію навчання, враховуючи наявність у них необхідного професійного досвіду; установа, що проводить навчання, серед іншого, повинна формувати уявлення про місію прокурора в суспільстві та державі.

Корисним є звернення й до досвіду інших країн у цій сфері¹. Він в узагальненому вигляді полягає в тому, що: професійна підготовка здійснюється на базі вищої юридичної освіти (після отримання диплома магістра) в спеціальних навчальних установах (фактично установах післядипломної освіти); більшу частину занять як викладачі проводять прокурори (які можуть відряджатися) з метою забезпечення того, щоб навчання було тісно пов'язане з практикою; викладачі проходять певну процедуру відбору; є механізми оцінювання викладачів та якості навчального процесу тощо.

Зазначене дало можливість стверджували, що положення Закону України «Про прокуратуру» (№ 1697-VII) в частині професійної підготовки прокурорів у цілому відповідають положенням міжнародних (європейських) документів та досвіду зарубіжних країн, а у ст. 80 Закону була сформована оптимальна модель навчальної установи – Національної академії прокуратури України (НАПУ). Ця модель не лише

¹ Див.: *Актуальні проблеми професійної підготовки суддів, прокурорів та працівників правоохоронних органів*: зб. матеріалів міжнародної наук.-практ. конф. (м. Київ, 23 квітня 2009 року) / редкол.: Г. П. Серета (відпов. ред.), М. К. Якимчук, В. М. Куц та ін. Київ: Генеральна прокуратура України, Національна академія прокуратури України, 2009. С. 38–40; *Європейські стандарти професійної підготовки прокурорів і суддів*: матеріали міжнародної конференції. Київ, 25–26 листопада 2010 року, Рада Європи, Європейський Союз. С. 55–61; 67–74; 159–163; 264–286; *Порівняльне дослідження навчання прокурорів*. Міжнародні стандарти. Іноземний досвід. Коментарі для України (підготовлено на основі напрацювань Джеремі МакБрайда і Джона Пірсона). Київ: Рада Європи, 2017. 29 с.

відповідала міжнародному досвіду в цій сфері, а й реальним та нагальним потребам прокуратури України. На НАПУ Законом покладалася завдання щодо здійснення: спеціальної підготовки кандидатів на посаду прокурора; підвищення кваліфікації прокурорів¹. Інші напрями діяльності НАПУ, зокрема, навчання студентів (магістрів), проведення теоретичних наукових досліджень Законом України «Про прокуратуру» (2014 року) вже не були передбачені, що за умови значної кількості в країні вищих навчальних закладів які здійснюють підготовку юристів, а також відірваності наукових досліджень від реалій прокурорської діяльності (як про це свідчить досвід функціонування спеціалізованих вчених рад в НАПУ)², дає змогу, *по-перше*, суттєво зекономити бюджетні кошти, виділені для потреб прокуратури; *по-друге*, зосередити людські ресурси виключно на реальних нагальних потребах прокуратури у підготовці кваліфікованих кадрів.

У цілому реалізована на рівні Закону України «Про прокуратуру» концепція професійної підготовки прокурорів (що включає спеціальну підготовку для кандидатів на посади прокурорів та підвищення кваліфікації прокурорів) передбачає практично орієнтоване навчання. Для її реалізації та максимального наближення навчального процесу в НАПУ до потреб прокурорської діяльності, за безпосередньої участі автора, було розроблено проєкт наказу Генеральної прокуратури України від 11 квітня 2016 року № 148 «Про організацію взаємодії органів прокуратури України з Національною академією прокуратури України»³. Фактично цей документ є програмним і на сьогодні не втрачає своєї актуальності, незважаючи на відповідні зміни, про які йтиметься далі. Крім того, вкрай важливим питанням залишається забезпечення його виконання.

¹ Подкопаев С. Зміст та основні напрями вдосконалення професійної підготовки прокурорів. *Професійна підготовка суддів, прокурорів та працівників правоохоронних органів: національний і зарубіжний досвід*: матеріали міжнародної наук.-практ. конф. (19 вересня 2019 року). Київ: Національна академія прокуратури України, 2019. С. 116.

² Див.: Про стан організації роботи Національної академії прокуратури України, ефективність підготовки і підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих кадрів, наближення навчальної та наукової діяльності до потреб прокурорської практики: рішення колегії Генеральної прокуратури України від 13 травня 2015 року.

³ Про організацію взаємодії органів прокуратури України з Національною академією прокуратури України: наказ виконуючого обов'язки Генерального прокурора України від 11 квітня 2016 року № 148. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0148900-16>

Наказом № 148, з одного боку, керівників прокуратур усіх рівнів зорієнтовано на сприяння НАПУ у наблизенні до практичних потреб прокуратури навчальної, аналітичної та методичної роботи та визначено конкретні шляхи такої взаємодії, з другого, її ректора зобов'язано забезпечувати якість навчального процесу та його спрямованість на реальні потреби діяльності прокуратури. При цьому, наприклад, встановлено ініціативний характер роботи НАПУ у формуванні тематики занять, як результат самостійного вивчення відповідних проблем її працівниками (а не лише опрацювання пропозицій прокуратур). Реалізація цієї норми наказу № 148 (поряд із стажуванням) дає змогу підтримувати професійну компетентність викладацького складу в актуальному стані. Серед іншого, наказом акцентовано увагу й на необхідності використання в навчальному процесі позитивного досвіду організації прокурорської діяльності, інноваційних технологій, сучасних засобів комунікації, залучення до проведення занять працівників судових і правоохоронних органів, інших органів державної влади, установ та організацій тощо.

Відповідно до п. 65 ч. 21 розділу I Закону України від 19 вересня 2019 року № 113-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» ст. 80 Закону України «Про прокуратуру» було викладено в новій редакції, яка на сьогодні передбачає функціонування *Тренінгового центру прокурорів України*¹. При цьому ч. 25 розділу II зазначеного вище Закону № 113-IX визначає, що Тренінговий центр прокурорів України створюється на базі Національної академії прокуратури України.

Доцільність такого кроку законодавця, на нашу думку, є сумнівною, адже фактично змінюється лише назва цієї державної установи, а не її завдання та статус.

Так, ст. 80 Закону передбачено, що Тренінговий центр прокурорів України (далі – ТЦПУ) є державною установою, що здійснює підвищення кваліфікації прокурорів, на яку не поширюється законодавство про вищу освіту. Він є юридичною особою, що діє відповідно до Закону України «Про прокуратуру» і статуту, який затверджується Генеральним прокурором. Функціонує ТЦПУ при Офісі Генерального

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури: Закон України від 19 вересня 2019 року № 113-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-20#n328>

прокурора і може мати регіональні відділення. Генеральний прокурор призначає та звільняє з посад керівника ТЦПУ та його заступників. Для забезпечення підвищення кваліфікації до ТЦПУ можуть відряджатися прокурори.

Порівняно з попередньою редакцією ст. 80 Закону на сьогодні у ч. 1 цієї статті за ТЦПУ, на відміну від НАПУ, не закріплено, що він здійснює спеціальну підготовку кандидатів на посаду прокурора. Проте про проведення такої підготовки саме ТЦПУ свідчать положення інших статей Закону, зокрема ст. 33. Тому не зрозуміло, чому такий напрям його діяльності залишився без відповідного відображення саме у ч. 1 ст. 80 Закону.

Крім того, формулювання ст. 80 Закону, що прокурори можуть відряджатися для «забезпечення підвищення кваліфікації» створює враження, що для спеціальної підготовки вони відряджатися не можуть. Водночас таке відряджання є вкрай важливим, адже відповідно до ст. 33 Закону спеціальна підготовка кандидатів на посаду прокурора проводиться з метою отримання знань та навичок практичної діяльності на посаді прокурора, складання процесуальних документів, вивчення правил прокурорської етики. Зрозуміло, що навички практичної діяльності на посаді прокурора можуть допомогти отримати лише фахівці-практики, тобто прокурори.

Постановою КМУ від 3 березня 2020 року № 175 «Деякі питання реалізації законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» Національна академія прокуратури України була ліквідована¹. Згодом, 5 березня, Генеральний прокурор видав наказ № 129 «Про ліквідацію Національної академії прокуратури України» та наказ № 130 «Деякі питання утворення Тренінгового центру прокурорів України», п. 1 якого приписує утворити Тренінговий центр прокурорів України на базі Національної академії прокуратури України, що ліквідується. Цим же наказом було затверджено Статут ТЦПУ (п. 3)².

¹ Деякі питання реалізації законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури: постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2020 року № 175. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2020-%D0%BF>

² Про ліквідацію Національної академії прокуратури України: наказ Генерального прокурора від 5 березня 2020 року № 129. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0129905-20>; Деякі питання утворення Тренінгового центру прокурорів України: наказ Генерального прокурора від 5 березня 2020 року № 130. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0130905-20>

Відповідно до п. 14 Статуту ТЦПУ здійснює: 1) підвищення кваліфікації прокурорів; 2) підготовку осіб, які успішно пройшли процедуру добору на посаду прокурора; 3) підвищення кваліфікації державних службовців, у тому числі органів прокуратури, з метою розвитку професійної компетентності, а також працівників інших органів правопорядку, державних органів, установ, організацій незалежно від форми власності; 4) добір та навчання тренерів (викладачів) з метою виконання завдань, зазначених у пп. пп. 1–3 цього пункту; 5) координацію діяльності регіональних відділень з метою ефективного виконання завдань.

Навчальні плани та програми формуються ТЦПУ у взаємодії з органами прокуратури, а сам він сприяє: інституційному розвитку органів прокуратури та формуванню професійних, лідерських, комунікативних і морально-етичних якостей прокурора; втіленню кращого міжнародного досвіду організації підготовки прокурорів; підвищенню професійної компетентності та стандартів професійної етики прокурорів і державних службовців органів прокуратури на основі позитивного досвіду прокурорської діяльності й інноваційних форм навчання; набуттю практичних навичок і розвитку особистісних, професійних компетенцій прокурора (п. 15 Статуту).

4.2. Нові кадрові процеси (процедури) в прокуратурі

Посилення незалежності прокурорів як базової засади діяльності прокуратури (п. 5 ч. 1 ст. 3 Закону) зумовлює необхідність забезпечення прозорих та справедливих процедур у вирішенні питань, пов'язаних зі статусом прокурорів, зокрема під час призначення на посади, звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності тощо, а так само організації прокурорів для самоуправління. На це неодноразово звертається увага як в положеннях міжнародних документів у сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів, так і в коментарях окремих експертів.

Відповідно до п. 5 Рекомендації R (2000) 19 КМ РЄ держава повинна вжити заходів, щоб: *a)* набір, підвищення в посаді та переведення

прокурорів проводилися відповідно до справедливої і неупередженої процедури, що виключає представлення інтересів конкретних груп та дискримінацію на будь-якому рівні, такому як статеві приналежність, раса, колір шкіри, мова, релігія, політичні та інші погляди, національне і соціальне походження, зв'язок із національними меншинами, власність, народження й інше суспільне становище; б) кар'єра прокурорів, їхнє підвищення в посаді і переміщення на посадах здійснювалися відповідно до відомих і об'єктивних критеріїв, таких як компетентність і досвід роботи; в) переміщення на посадах прокурорів могло також диктуватися службовою необхідністю; г) необхідні умови для служби регулювалися законом, такі як заробітна платня, перебування на посаді і пенсія, беручи до уваги важливість роботи прокурорів, а також відповідний вік виходу на пенсію; д) дисциплінарне провадження щодо прокурорів регулювалося законом і гарантувало справедливу й об'єктивну оцінку та рішення, що є предметом незалежного і неупередженого нагляду (перегляду)¹.

У коментарі (пояснювальному меморандумі) до даного пункту Рекомендації R (2000) 19 КМ РЄ зазначається, що гарантії, передбачені п. п. а., б., в., мають відношення до неупередженості, що в тій чи іншій формі керує добром і посадовим просуванням прокурорів. Одним із засобів досягнення неупередженості є система, заснована на принципах конкуренції при призначенні на посаду та заснуванні комісії для суддів або винятково для прокурорів. Проте на відміну від суддів прокурорам не дається гарантія перебування на посаді на визначеному місці, хоча рішення про їх переведення з однієї посади на іншу ґрунтується на службовій необхідності (враховуються досвід роботи і професійні якості прокурора), а не просто на дискреційному рішенні органів влади. Рішення про переміщення прокурорів на посадах не повинно сприяти тимчасовому добору або призначенню, що можуть призвести до небажаних наслідків. Статус прокурорів і рівень їх заробітної плати та пенсії (п. г.) повинні брати до уваги досягнення визначеного балансу між членами судової і прокурорської служб, оскільки обидві служби, незважаючи на різноманітну природу їхніх

¹ On the role of public prosecution in the criminal justice system: Recommendation R (2000) 19 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 6 October 2000 and Explanatory Memorandum. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804be55a

посадових обов'язків, відіграють важливу роль у системі кримінального судочинства. Матеріальні умови служби сприяють підтримці важливості й гідності установи, а поліпшення становища прокурорів у державах-членах, зокрема в Центральній та Східній Європі, повинно стримувати тенденцію їхнього переходу на посади у приватному секторі. Стосовно дисциплінарних рішень (п. г.) – прокурори повинні мати можливість передачі їх справ для перегляду незалежним і неупередженим органом. Проте ця можливість не запобігає вимогам попереднього адміністративного або ієрархічного перегляду.

Крім того, зазначається, що навчання є правом і обов'язком прокурорів. Держави повинні забезпечити прокурорів відповідним рівнем підготовки і освіти як до, так і після їх призначення. Зокрема, прокурори мають бути ознайомлені з: *a)* нормами й етичними обов'язками їх установи; *б)* конституційним і правовим захистом підозрюваних, жертв і свідків; *в)* правами і свободами людини, викладеними в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, особливо з правами, викладеними в ст. ст. 5 і 6 даної Конвенції; *г)* принципами і процесуальними нормами управління в судовому контексті; *р)* механізмами і фактами, що сприяють повноті їх діяльності. Більш того, державам необхідно вживати ефективних заходів, щоб забезпечити додаткове навчання із специфічних питань, що розглядаються в світлі сьогодення, беручи до уваги види й розвиток злочинності, а також міжнародне співробітництво у кримінальних справах (п. 7 Рекомендації R (2000) 19).

Так само у п. п. XII, XIII висновку №9 (2014) КРЕП зазначається, що добір та кар'єра прокурорів, включаючи підвищення по службі, мобільність, дисциплінарні заходи та звільнення з посади, повинні регулюватися законом і прозорими та об'єктивними критеріями відповідно до неупереджених процедур, які виключають будь-яку дискримінацію та допускають можливість неупередженого перегляду. Водночас найвищий рівень професійних навичок та доброчесності є необхідною умовою для ефективної служби прокуратури й довіри громадськості до цієї служби. Тому прокурорам слід пройти відповідне навчання та підготовку з урахуванням їхньої спеціалізації¹.

¹ European norms and principles concerning prosecutors: opinion No.9 (2014) of the Consultative Council of European Prosecutors to the Committee of Ministers of the Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/168074738b>

Слід визнати, що у Законі України «Про прокуратуру» (2014 року) в цілому знайшли своє втілення загальні принципи та підходи міжнародних документів, висновки і рекомендації Венеціанської комісії щодо законопроектів про реформування прокуратури України (CDL-AD (2006) 029 від 17 жовтня 2006 року, CDL-AD (2009) 048 від 27 жовтня 2009 року, CDL-AD (2012) 019 від 15 жовтня 2012 року),¹ а також отримані 15 квітня 2013 року від Ради Європи «Принципи щодо ролі інституціональної організації прокурорської служби та статусу прокурорів України» (Тематична директорія принципів до проекту закону про прокуратуру України)².

Науковці, які досліджували питання кадрового забезпечення прокурорської діяльності, формують різні підходи при визначенні змісту його складових (компонентів). Їх у літературі (зазвичай) називають ще основними видами кадрової роботи³, напрямками кадрової роботи⁴, етапами кадрового забезпечення⁵.

Раніше, на підставі аналізу положень Закону України «Про прокуратуру» 1991 року та відомчої нормативної бази, ми зверталися до розгляду таких основних компонентів кадрового забезпечення прокурорської діяльності, як добір, розстановка, професійна підготовка та виховання кадрів. Акцентували увагу, що крім зазначених основних, безпосередніх компонентів кадрового забезпечення, його складовими були й інформаційно-аналітична робота з кадрового забезпечення, облік кадрів, діловодство кадрової роботи, соціальне та пенсійне забез-

¹ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про прокуратуру» від 31 жовтня 2013 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48935

² Подкопачев С. В. Проблеми формування сучасної концепції організації та діяльності прокуратури України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2014. № 2. С. 178.

³ Прокурорський надзор: учебник / под общ. ред. Ю. Е. Винокурова. 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Юрайт-М, 2001. С. 29.

⁴ Настольная книга прокурора / под общ. ред. С. Г. Кехлерова и О. С. Капинус. Москва: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Изд-во Юрайт, 2012. С. 68.

⁵ Сухонос В. В. Організаційно-правові проблеми кадрового забезпечення органів прокуратури: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Харків: Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, 1999. С. 4; Загородній В. Державна кадрова політика щодо удосконалення діяльності органів прокуратури. *Вісник прокуратури*. 2011. № 4. С. 35–40.

печення працівників тощо¹. Вони вважалися традиційними для прокурорської системи протягом багатьох років².

Звісно, що деякі з них вже не відповідали вимогам сьогодення та у зв'язку з відповідними законодавчими змінами не знайшли і свого відображення у відомчій нормативній базі. Йдеться насамперед про «виховання кадрів». Етимологічно цей термін означає дію зі значенням «виховувати», «виховати», тобто вирощувати, навчаючи правил поведінки; чи то вплив на культурний розвиток, світогляд, моральні принципи когось-небудь у певному напрямі; або систематичним впливом викликати, розвивати якесь почуття, рису вдачі, особливість, прищеплювати щось-небудь³. І якщо у процесі підготовки майбутніх прокурорів про «виховання», у тому числі в контексті забезпечення службової дисципліни, може йтися, то навряд чи цей термін коректно використовувати для інших категорій прокурорських працівників, приміром зі стажем роботи в органах прокуратури понад 10 років. У цьому сенсі стосовно прокурорів доцільніше вести мову про їх самовиховання, адже обов'язок підтримання професійної кваліфікації передбачає, крім іншого, звернення до положень професійної етики (деонтології).

Так, відповідно до ч. 2 ст. 19 (загальні права та обов'язки прокурора) Закону прокурор періодично проходить підготовку у ТЦПУ, що має включати вивчення правил прокурорської етики. А згідно з ч. 1 ст. 33 Закону (спеціальна підготовка кандидата на посаду прокурора) кандидат проходить протягом одного року спеціальну підготовку у ТЦПУ, серед іншого, з метою вивчення правил прокурорської етики.

На нашу думку, відсутність у прокурорів «вихователів» повністю узгоджується із принципом їх незалежності, а самостійне прагнення ними до вдосконалення діяльності та своєї поведінки сприяють зміцненню в суспільній думці довіри до прокуратури.

Відповідно, норми щодо «виховання кадрів» не знайшли свого відображення ні в Положенні про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури, затвердженому наказом Генеральної прокуратури

¹ Подкопаєв С. В. Основні компоненти кадрового забезпечення прокурорської діяльності. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 72. С. 316.

² Винокуров С. Із виступу на розширеному засіданні колегії Генеральної прокуратури України, присвяченому питанням добору, розстановки, професійної підготовки та виховання кадрів, 15 квітня 2008 року. *Вісник прокуратури*. 2008. №4. С. 8.

³ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь : Перун, 2009. С. 159.

України 12 жовтня 2016 року № 357,¹ ні в Положенні про організацію кадрової роботи в органах прокуратури, затвердженому наказом Генеральної прокуратури України 18 грудня 2017 року, зареєстрованому в Міністерстві юстиції України 26 січня 2018 року за № 113/31565².

Законом України «Про прокуратуру» (2014 року) запроваджено конкурсні засади добору кандидатів на посади прокурорів (ст. ст. 28–37)*. Він здійснюється із числа осіб, які відповідають вимогам, установленим ст. 27 Закону. Відповідно до його ч. 1 ст. 27 прокурором окружної прокуратури може бути призначений громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше двох років та володіє державною мовою.

Не може бути призначена на посаду прокурора особа, яка: визнана судом обмежено дієздатною або недієздатною; має захворювання, що перешкоджає виконанню обов'язків прокурора або не зняту чи непогашену судимість або на яку накладалося адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією (ч. 6 ст. 27 Закону).

Слід схвально поставитись до закріплення положення, відповідно до якого не може бути призначена на посаду прокурора особа, «яка має захворювання, що перешкоджає виконанню обов'язків прокурора». При цьому серйозна увага повинна приділятися стану психічного здоров'я, оскільки діяльність прокурора пов'язана з постійними психо-емоціональними навантаженнями, має напружений характер і вимагає стабільності в стресових ситуаціях. Якщо враховувати не завжди належні умови діяльності (деякі прокуратури мають не пристосовані до роботи приміщення), величезний обсяг рутинної роботи, відсутність достатньої кількості оргтехніки, то вона (в прямому сенсі) може бути віднесена до важкої фізичної та психологічної праці. До того ж окремі особи працюють надурочно.

¹ Положення про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України: затверджено наказом Генеральної прокуратури України від 12 жовтня 2016 № 357, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 7 листопада 2016 року за № 1450/29580. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1450-16>

² Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури: затверджено наказом Генеральної прокуратури України 18 грудня 2017 року, зареєстрованому в Міністерстві юстиції України 26 січня 2018 року за № 113/31565. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0113-18>

* Законодавець використовує термін «добір» стосовно процедури призначення на посади прокурорів в окружних (місцевих) прокуратурах.

Процедура добору кандидатів на посади прокурорів детально регламентована на законодавчому рівні. Відповідно до ст. 29 Закону України «Про прокуратуру» *добір кандидатів* та їх призначення, зокрема, включає: 1) прийняття КДКП (відповідним органом, що здійснює дисциплінарне провадження), рішення про проведення добору кандидатів на посаду прокурора, що розміщується на його офіційному вебсайті, та повинно містити виклад передбачених цим Законом вимог, яким має відповідати кандидат на посаду прокурора, а також перелік документів, що подаються до КДКП (органу, що здійснює дисциплінарне провадження), і кінцевий термін їх подання; 2) подання особами, які виявили бажання стати прокурором, до КДКП (органу, що здійснює дисциплінарне провадження), відповідної заяви та документів, визначених цим Законом; 3) здійснення КДКП (органом, що здійснює дисциплінарне провадження), на основі поданих кандидатами на посаду прокурора документів перевірки відповідності осіб вимогам, установленим до кандидата на посаду прокурора; 4) складання особами, які відповідають установленим вимогам до кандидата на посаду прокурора, кваліфікаційного іспиту; 5) оприлюднення КДКП (органом, що здійснює дисциплінарне провадження), на офіційному вебсайті списку кандидатів, які успішно склали кваліфікаційний іспит; 6) організацію КДКП (органом, що здійснює дисциплінарне провадження), спеціальної перевірки кандидатів, які успішно склали кваліфікаційний іспит; 7) визначення КДКП (органом, що здійснює дисциплінарне провадження), рейтингу кандидатів на посаду прокурора серед осіб, які успішно склали кваліфікаційний іспит та щодо яких проведено спеціальну перевірку, а також зарахування їх до резерву на заміщення вакантних посад прокурорів; 8) проходження кандидатом на посаду прокурора спеціальної підготовки в ТЦПУ; 9) оголошення КДКП (органом, що здійснює дисциплінарне провадження), у разі відкриття вакантних посад прокурорів конкурсу на зайняття таких посад серед кандидатів, які перебувають у резерві та пройшли спеціальну підготовку; 10) проведення КДКП (органом, що здійснює дисциплінарне провадження), конкурсу на зайняття вакантних посад прокурорів на основі рейтингу кандидатів; 11) направлення КДКП (органом, що здійснює дисциплінарне провадження), подання керівнику окружної прокуратури щодо призначення кандидата на посаду прокурора; 12) призначення особи на посаду прокурора.

Зміст зазначених етапів добору кандидатів на посади прокурора розкривається у ст. ст. 30–34, 37 Закону.

Складання кваліфікаційного іспиту кандидатами на посаду прокурора є одним із ключових етапів процесу добору. Він проводиться з метою перевірки рівня теоретичних знань у галузі права, європейських стандартів у галузі захисту прав людини, володіння державною мовою, аналітичних здібностей кандидатів та практичних навичок і складається з анонімного тестування та практичного завдання (ч. 1 ст. 31 Закону).

Водночас Закон не містить вимог до моральних якостей кандидатів на посаду прокурора, а так само компетенції уповноваженого на їх вивчення суб'єкта, як складової кваліфікаційного іспиту. Така ситуація потребує вирішення шляхом внесення відповідних законодавчих змін до ч. 1 ст. 31 Закону, що у подальшому дозволить обмежити доступ до професії прокурора особам, які з огляду на особисті риси не зможуть належним чином виконувати професійні обов'язки.

У цьому сенсі цікаву позицію в своєму рішенні від 26 червня 2019 року у справі №9901/205/19 сформулював Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду¹. Верховний Суд, звертаючи увагу на ч. 1 ст. 28 Закону України «Про прокуратуру», згідно з якою добір кандидатів на посаду прокурора здійснюється на конкурсних засадах із числа осіб, які відповідають вимогам, установленим ч. ч. 1 та 5 ст. 27 Закону, за результатами кваліфікаційного іспиту, водночас зазначив, що, крім наведених вимог до кандидата на посаду прокурора, він повинен відповідати і встановленим Кодексом професійної етики та поведінки прокурорів нормам, спрямованим на вирішення етичних питань, пов'язаних зі статусом прокурора, та які кандидати на посаду прокурора мають прагнути дотримуватися у своїй професійній, громадській діяльності й приватному житті заради підвищення авторитету органів прокуратури та сприяння зміцненню довіри громадян до них. Тобто, позиція Верховного Суду полягає в тому, що етичні положення, закріплені в Кодексі, мають розповсюджуватися не лише на прокурорів, а й на кандидатів на такі посади, що потребує звернення уваги уповноваженого суб'єкта при проведенні процедури добору.

¹ Правові позиції Верховного Суду у справах, пов'язаних зі статусом прокурорів : практ. посіб. / упоряд.: С. В. Подкопаєв, С. В. Гриненко, В. М. Скобунов ; за ред. С. В. Подкопаєва. Харків : Право, 2019. С. 21–22.

Також у Законі не визначено жодних винятків у процедурі добору стосовно осіб, які мають досвід роботи в органах прокуратури, наприклад тих, хто працював у Генеральній прокуратурі України чи прокуратурі обласного рівня, звільнився з посади, а через деякий час вирішив повернутися на службу в органи прокуратури. Вочевидь, слід передбачити щонайменше скорочений строк їх навчання (спеціальної підготовки) в ТЦПУ та внести відповідні зміни до ст. 33 Закону.

Для організації процесу (процедури) добору кандидатів на посаду прокурора місцевої прокуратури рішенням КДКП від 7 червня 2017 року № 63п-17 затверджено Положення про порядок розгляду питань та підготовки матеріалів щодо проведення добору кандидатів на вакантну (тимчасово вакантну) посаду прокурора місцевої прокуратури¹. Також КДКП було затверджено: Положення про порядок складання кандидатами на посаду прокурора кваліфікаційного іспиту та методичку його оцінювання (рішення від 2 серпня 2017 року № 22зп-17); Програми тестування та практичних завдань кандидатів на посаду прокурора місцевої прокуратури (рішення від 13 вересня 2017 року № 23дк-17 та № 24дк-17); Практичні завдання для кандидатів на посаду прокурора місцевої прокуратури (рішення від 6 грудня 2017 року № 229дк-17)².

¹ *Положення про порядок розгляду питань та підготовки матеріалів щодо проведення добору кандидатів на вакантну (тимчасово вакантну) посаду прокурора місцевої прокуратури: затверджено рішенням Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 7 червня 2017 року № 63п-17.* URL: http://www.kdkp.gov.ua/uploads/files/Dodatok_132.docx

² *Положення про порядок складання кандидатами на посаду прокурора кваліфікаційного іспиту та методичку його оцінювання: затверджено рішенням Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 2 серпня 2017 року № 22зп-17.* *Організація кадрової роботи в органах прокуратури України: зб. нормативно-правових документів / упоряд. Горбань О. П., Садовий М. В., Подкопаєв С. В. та ін. Київ: Генеральна прокуратура України, Національна академія прокуратури України, 2018. С. 77–84; Програма тестування для складання кандидатами на посаду прокурора кваліфікаційного іспиту: затверджено рішенням Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 13 вересня 2017 № 23дк-17.* URL: <https://www.kdkp.gov.ua/page/rishennia-23dk-17>; *Програма практичних завдань для складання кандидатами на посаду прокурора кваліфікаційного іспиту: затверджено рішенням Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 13 вересня 2017 № 24дк-17.* URL: <https://www.kdkp.gov.ua/page/rishennia-24dk-17>; *Практичні завдання для кандидатів на посаду прокурора місцевої прокуратури: затверджено рішенням Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 6 грудня 2017 № 229дк-17.* URL: <https://www.kdkp.gov.ua/page/rishennia-229dk-17>

26 липня 2017 року КДКП було прийнято рішення про оголошення першого добору кандидатів на посаду прокурора місцевої прокуратури у кількості 300 осіб. Усього за період її функціонування (у 2017–2019 роках) завершено дві процедури добору, за результатами яких керівникам регіональних прокуратур спрямовано подання про призначення 501 кандидата на посади прокурорів. Оголошений у 2019 році черговий добір припинений через набрання чинності Законом № 113-IX*.

Досвід функціонування КДКП засвідчив недосконалість, окрім зазначених вище, і деяких інших положень законодавства щодо процесу (процедури) добору. Вони стосуються організації спеціальної перевірки кандидатів, які успішно склали кваліфікаційний іспит, а також конкурсу на зайняття вакантних посад прокурорів серед кандидатів, які перебувають у резерві та пройшли спеціальну підготовку.

Під час організації спеціальної перевірки, на виконання вимог ст. 32 Закону України «Про прокуратуру», нами були, зокрема, направлені відповідні запити до Міністерства юстиції України та Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК). За результатом їх розгляду від НАЗК надійшли відмови у проведенні спеціальної перевірки. Підставою для прийняття такого рішення, на думку представників НАЗК, стали передусім вимоги ч. 1 ст. 57 Закону України «Про запобігання корупції», згідно з якою спеціальна перевірка проводиться за письмовою згодою особи, яка претендує на зайняття посади, у строк, що не перевищує 25 календарних днів з дня надання згоди на проведення спеціальної перевірки¹.

Водночас ч. 1 ст. 32 Закону України «Про прокуратуру» передбачено, що перевірка організовується щодо кандидатів на посаду прокурора, які успішно склали кваліфікаційний іспит, а згідно з п. 9 ч. 1 ст. 30 цього Закону згода особи на проведення такої перевірки надається *ще на момент подачі нею документів* для участі у доборі кандидатів на посаду прокурора. При цьому проміжок часу між подачею документів та складанням кваліфікаційного іспиту, з об'єктивних

* Див.: *Звіт* про результати роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів та її секретаріату (2017 – 2019). Київ: ГПУ, управління організаційного забезпечення діяльності (Секретаріат) Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів Департаменту кадрової роботи та державної служби, 2019. С. 13–15.

¹ *Про запобігання корупції*: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

причин, зумовлених специфікою організації та реалізації конкурсних процедур, перевищує 25-денний термін.

Виходом з цієї ситуації, на нашу думку, вбачається внесення до чинного законодавства наступних змін: *по-перше*, доповнення ч. 2 ст. 56 Закону України «Про запобігання корупції» абзацом четвертим наступного змісту: «Особливості організації спеціальної перевірки щодо кандидатів на посаду прокурора» визначаються Законом України «Про прокуратуру»; *по-друге*, доповнення Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком¹ п. 7¹ в такій редакції: «Спеціальна перевірка кандидатів на посаду прокурора місцевої прокуратури, яка організовується Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів (відповідним органом, що здійснює дисциплінарне провадження. – С. П.), проводиться у строк, що не перевищує 25 календарних днів з дати оголошення нею результатів кваліфікаційного іспиту, незалежно від дати надання згоди на її проведення.

Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів надсилає до відповідних державних органів, до компетенції яких належить питання проведення спеціальної перевірки, зазначених у п. 9 Порядку, запити із долученням копій документів, визначених ч. 1 ст. 30 Закону України «Про прокуратуру»».

У контексті організації спеціальної перевірки КДКП (відповідним органом, що здійснює дисциплінарне провадження) кандидата на посаду прокурора слід також звернути увагу, що вона проводиться згідно з ч. 1 ст. 32 Закону лише після складання кваліфікаційного іспиту, а не починаючи з перевірки відповідності осіб вимогам, установленим до кандидата на посаду прокурора. Тому можливі випадки, за яких особам, які успішно склали кваліфікаційний іспит, за результатами спеціальної перевірки може бути відмовлено в зарахуванні до резерву. Виникає питання, навіщо витрачати людський та матеріальний ресурс

¹ Порядок проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 року № 171. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/171-2015-%D0%BF>

зайвий раз, організовуючи складання кваліфікаційного іспиту для осіб, які у подальшому не зможуть взяти участь у доборі. Бажано, щоб спеціальна перевірка передувала складанню такого іспиту, що вимагає викладення ст. 32 Закону України «Про прокуратуру» в новій редакції.

Щодо конкурсу на зайняття вакантних посад прокурорів серед кандидатів, які перебувають у резерві та пройшли спеціальну підготовку, то він фактично зводиться до акумулювання заяв від кандидатів та надання їм можливості вибору вакантної (тимчасово вакантної) посади (із заздалегідь оприлюдненого переліку), у порядку черговості, яка визначається відповідно до місця, зайнятого кандидатом у рейтингу. При цьому у разі наявності у кандидатів однакової кількості балів перевага надається тому із них, який працював на тимчасово вакантній посаді прокурора або має більший стаж роботи в галузі права (ч. 4 ст. 34 Закону).

Водночас Закон недостатньо обґрунтовано визначає порядок формування рейтингу кандидатів як підставу конкурсу на зайняття вакантної посади прокурора (ч. 4 ст. 34). Він визначається відповідно до кількості балів, набраних кандидатами за результатами складання кваліфікаційного іспиту (п. 7 ч. 1 ст. 29, ч. 9 ст. 31). Разом із тим незрозуміло, чому не мають враховуватися при цьому результати складання кандидатом іспиту після проходження спеціальної підготовки в НАПУ (ТЦПУ), та впливати на корегування такого рейтингу кандидатів? Оскільки спеціальна підготовка відповідно до ч. 1 ст. 33 Закону має на меті формування знань та навичок практичної діяльності, складання процесуальних документів, вивчення правил прокурорської етики, результати її проходження повинні використовуватися для корегування рейтингу кандидатів.

Довіра до інституту прокуратури, ефективність його функціонування багато в чому визначаються особистістю прокурора, його моральними та діловими якостями. У цьому сенсі важливою складовою у формуванні особистості майбутнього фахівця є його *спеціальна підготовка*.

У п. 1 першого підрозділу Принципів ООН визначено, що особи, відібрані для здійснення прокурорських функцій, повинні мати високі моральні якості та здібності, а також відповідну підготовку й кваліфікацію. Пунктом 2 б) проголошено: держави забезпечують, щоб прокурори мали відповідну освіту та підготовку, усвідомлювали ідеали та

етичні норми, властиві цій посаді¹. Фактично аналогічні положення відображені в Стандартах МАП (п. г) першого підрозділу – професійна поведінка); Європейських інструкціях з питань етики та поведінки прокурорів (п. е) другого розділу – загальна професійна поведінка)²; п. 7 Рекомендації R (2000) 19 КМ РЄ³. Про навчання прокурорів йдеться і у п. п. 43–47 спільного висновку КРЕС та КРЕП «Судді та прокурори в демократичному суспільстві». Як зазначається у п. 47, воно повинно містити не тільки інформацію про законодавство та захист особистих свобод, а й включати модулі з практики та бути науковим центром для створення інформації стосовно місії прокурора. Якість і ефективність навчання слід оцінювати регулярно та об'єктивно⁴.

Частиною 1 ст. 33 Закону України «Про прокуратуру» визначено, що кандидат на посаду прокурора проходить протягом одного року спеціальну підготовку у ТЦПУ з метою отримання знань та навичок практичної діяльності на посаді прокурора, складання процесуальних документів, вивчення правил прокурорської етики. Спеціальна підготовка завершується складанням кандидатом на посаду прокурора іспиту у вигляді анонімного тестування та практичного завдання.

У період проходження кандидатом на посаду прокурора спеціальної підготовки йому щомісячно виплачується стипендія не менше двох третин посадового окладу прокурора окружної (раніше місцевої. – С. П.) прокуратури (ч. 2 ст. 33). За задумом законодавця, її розмір мав формуватися виходячи із посадових окладів, зазначених у ч. 3 ст. 81

¹ Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование: приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Гавана, Куба, 27 августа – 7 сентября 1990 года). URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_859

² Стандарти професійної відповідальності та виклад основних обов'язків та прав прокурорів, прийнятих Міжнародною асоціацією прокурорів 23 квітня 1999 року. URL: [https://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Documents/IAP-Standards-\(1\)/Ukrainian.pdf.aspx](https://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Documents/IAP-Standards-(1)/Ukrainian.pdf.aspx)

³ On the role of public prosecution in the criminal justice system: Recommendation R (2000) 19 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 6 October 2000 and Explanatory Memorandum. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804be55a

⁴ Про відносини між суддями та прокурорами в демократичному суспільстві: висновок № 12 (2009) Консультативної ради європейських суддів та висновок № 4 (2009) Консультативної ради європейських прокурорів (Бордоська декларація). URL: <https://rm.coe.int/opinion-no-12-2009-on-the-relations-between-judges-and-prosecutors-in-16806a1fbd>

Закону. Водночас, враховуючи те, що вони визначалися не цією нормою, а додатком 7 до постанови КМУ від 31 травня 2012 року № 505 (в редакції постанови КМУ від 30 серпня 2017 року № 657),¹ розмір стипендії становив близько 3 тис. гривень, що суттєво ускладнювало особам, які проходять спецпідготовку, проживання у м. Києві. Така ситуація, у сукупності з неможливістю суміщення навчання з роботою, не збереженням попереднього місця роботи на час навчання, а також не зарахування часу проходження спеціальної підготовки до стажу роботи призводила до припинення участі в доборі за власною ініціативою цілої низки кандидатів.

Відповідно до ч. 3 ст. 33 Закону навчальний план, порядок проходження кандидатами на посаду прокурора спеціальної підготовки та методика її оцінювання затверджуються КДКП (відповідним органом, що здійснює дисциплінарне провадження). На виконання цих вимог рішенням КДКП від 13 вересня 2017 року № 25дк-17 затверджено відповідно такий Порядок, методика та навчальний план спеціальної підготовки².

За результатами проходження кандидатом на посаду прокурора спеціальної підготовки ТЦПУ приймає вмотивоване рішення про успішне чи неуспішне її проходження, копія якого вручається кандидату на посаду прокурора. Кандидат на посаду прокурора вважається таким, що успішно пройшов спеціальну підготовку, якщо за результатом іспиту отримав більше 50 відсотків максимально можливого бала (ч. 4 ст. 33 Закону). Про результати проходження кандидатами на посаду прокурора спеціальної підготовки повідомляється КДКП (відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження).

Кандидат на посаду прокурора, щодо якого прийнято рішення про неуспішне проходження спеціальної підготовки, може його оскаржити до КДКП (органу, що здійснює дисциплінарне провадження) протягом 15 днів з дня отримання ним копії такого рішення. За результатами розгляду КДКП (орган, що здійснює дисциплінарне провадження) від-

¹ Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників органів прокуратури: постанова Кабінету Міністрів України від 31 травня 2012 року № 505. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/505-2012-%D0%BF>

² Про затвердження Порядку проходження кандидатами на посаду прокурора спеціальної підготовки та методики її оцінювання, навчального плану спеціальної підготовки: рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 13 вересня 2017 року № 25дк-17. URL: <https://www.kdkp.gov.ua/decision/2017/09/13/886>

мовляє в задоволенні скарги або задовольняє скаргу та приймає рішення про успішне проходження кандидатом на посаду прокурора спеціальної підготовки (ч. 5 ст. 33). Після закінчення строку на оскарження рішення ТЦПУ (у разі якщо скарга не була подана) або якщо за результатами розгляду скарги у її задоволенні було відмовлено – кандидат на посаду прокурора, який не пройшов спеціальну підготовку успішно, виключається КДКП (відповідним органом, що здійснює дисциплінарне провадження) з резерву на заміщення вакантних посад прокурорів (ч. 7 ст. 33 Закону).

Взагалі питання професійної підготовки прокурорів для України не нове. Воно було предметом детального та ґрунтовного обговорення ще на міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні проблеми професійної підготовки суддів, прокурорів та працівників правоохоронних органів» у квітні 2009 року, передусім у контексті особливостей організаційної форми підготовки прокурорів та статусу відповідних навчальних закладів у нашій країні¹. Крім того, на міжнародній конференції «Європейські стандарти професійної підготовки прокурорів і суддів» у листопаді 2010 року, де йшлося про досвід функціонування навчальних закладів, у т.ч. законодавче регулювання їх діяльності, формування викладацького складу, навчальні плани і програми підготовки у таких країнах, як Бельгія, Іспанія, Молдова, Португалія, РФ, Франція². Ознайомлення з їх матеріалами та висновками, з огляду на стале законодавство та практику зарубіжних країн, дає змогу відповісти й на питання сьогодення, що в сукупності з аналізом положень міжнародних документів у сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів, досвідом інших країн допомагає осмислити та оцінити, *по-перше*, власні досягнення за час, що минув, та, *по-друге*, визначити не лише стратегічні напрями вдосконалення професійної підготовки прокурорів, а й конкретні кроки на цьому шляху.

¹ *Актуальні проблеми професійної підготовки суддів, прокурорів та працівників правоохоронних органів*: зб. матеріалів міжнародної наук.-практ. конф. (м. Київ, 23 квітня 2009 року) / редкол.: Г. П. Серета (відпов. ред.), М. К. Якимчук, В. М. Куц та ін. Київ: Генеральна прокуратура України, Національна академія прокуратури України, 2009. 80 с.

² *Європейські стандарти професійної підготовки прокурорів і суддів*: матеріали міжнародної конференції (м. Київ, 25–26 листопада 2010 року). Київ: Рада Європи, Європейський Союз. 310 с.

Слід зазначити, що реалізована на рівні Закону України «Про прокуратуру» система професійної підготовки прокурорів (яка включає спеціальну підготовку для кандидатів на посади та підвищення кваліфікації прокурорів) передбачає практично орієнтоване навчання.

Практична орієнтованість навчання та, як наслідок, максимальна готовність і фактична здатність кандидата на посаду прокурора від самого початку самостійно виконувати службові обов'язки прокурора в повному обсязі та усвідомлювати деонтологічні особливості і роль своєї професії, а також адаптивність навчання прокурорів до реальних потреб прокурорської діяльності, надання їм нових знань, удосконалення вмінь і навичок практичної діяльності, необхідних для ефективного виконання службових обов'язків, формування стійких моделей належної професійної поведінки, – саме це має визначити зміст професійної підготовки.

Такий підхід повною мірою узгоджується із положенням п. 5.8. Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, схваленої Указом Президента України від 20 травня 2015 року №276/2015, відповідно до якого приведення повноважень та діяльності органів прокуратури до європейських стандартів і встановлення рівноваги між незалежністю, професійністю, відповідальністю та ефективністю прокуратури має відбуватися у тому числі й через зміни в системі професійної підготовки та підвищення кваліфікації прокурорів¹.

Отже, положення міжнародних (європейських) документів, відповідний зарубіжний досвід², вітчизняне законодавство та практика його застосування дозволяють виокремити не лише фактори, що зумовлюють зміст професійної (спеціальної) підготовки прокурорів, а й напрями її вдосконалення, які, на нашу думку, повинні бути, зокрема, такими: наближення змісту навчального процесу до реальних практичних потреб прокурорської діяльності; ефективне використання спеціалізованих навчальних аудиторій (залів судових засідань) для імітації

¹ Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки: схвалено Указом Президента України від 20 травня 2015 року №276/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276/2015>

² *Порівняльне дослідження навчання прокурорів*. Міжнародні стандарти. Іноземний досвід. Коментарі для України (підготовлено на основі напрацювань Джеремі МакБрайда і Джона Пірсона). Київ: Рада Європи, 2017. 29 с.

судових процесів та залучення, за необхідності, суддів, адвокатів та інших викладачів (тренерів) для безпосередньої участі в проведенні таких занять; впровадження навчальних курсів, які б сприяли формуванню навичок комунікації зі ЗМІ, у т. ч. навичок публічних дискусій та виступів, доведення інформації про результати своєї роботи до широкого загалу та інших спеціальних курсів; оптимізація викладацького складу ТЦПУ задля того, щоб його більшість становили саме прокурори; підвищення ініціативи працівників ТЦПУ у формуванні тематики занять як результат самостійного вивчення ними відповідної проблематики, а не лише опрацювання пропозицій прокуратур; формування системи об'єктивної оцінки якості навчання з обов'язковим залученням до цього процесу працівників галузевих підрозділів Офісу Генерального прокурора (Генеральної прокуратури України)¹.

Іншою новацією Закону України «Про прокуратуру» та важливою кадровою процедурою стало *проведення конкурсу для переведення прокурорів до органу прокуратури вищого рівня*. Статтею 38 Закону передбачено, що його порядок визначається КДКП (органом, що здійснює дисциплінарне провадження) і має включати в себе оцінку професійного рівня, досвіду, морально-ділових якостей прокурора, а також перевірку готовності до здійснення повноважень в іншому органі прокуратури.

Рішенням КДКП від 7 червня 2017 року № 7зп-17 було затверджено Порядок проведення конкурсу для зайняття вакантної або тимчасово вакантної посади прокурора в порядку переведення до органу прокуратури вищого рівня, а рішенням від 17 жовтня 2018 року № 241пп-18 – його нову редакцію². При цьому встановлено, що конкурс має складатися з двох етапів – тестування на знання законодавчої бази

¹ Подкопаев С. Зміст та основні напрями вдосконалення професійної підготовки прокурорів. *Професійна підготовка суддів, прокурорів та працівників правоохоронних органів*: національний і зарубіжний досвід: матеріали міжнародної наук.-практ. конф. (19 вересня 2019 року). Київ: Національна академія прокуратури України, 2019. С. 117.

² Порядок проведення конкурсу для зайняття вакантної або тимчасово вакантної посади прокурора в порядку переведення до органу прокуратури вищого рівня: затверджено рішенням Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 7 червня 2017 року № 7зп-17. URL: <https://www.kdkp.gov.ua/page/rishennia-7zp-17>; Порядок проведення конкурсу для зайняття вакантної або тимчасово вакантної посади прокурора в порядку переведення до органу прокуратури вищого рівня: затверджено рішенням Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 17 жовтня 2018 року № 241пп-18. URL: <https://www.kdkp.gov.ua/page/241pp-18>

(професійний тест) та співбесіди. В свою чергу, 24 жовтня 2017 року рішенням КДКП № 39зп-17 затверджено Методику оцінки професійного рівня, досвіду, морально-ділових якостей та перевірки готовності до здійснення повноважень в органі прокуратури вищого рівня при проведенні співбесіди при проведенні конкурсу для зайняття вакантної або тимчасово вакантної посади прокурора¹.

Усього за результатами проведених КДКП у 2017–2019 роках конкурсів було внесено 54 подання про призначення осіб (прокурорів) на посади в Генеральній прокуратурі України та 259 подань на посади в регіональних (обласних) прокуратурах².

Напрацьована КДКП практика свідчить про необхідність вдосконалення процедури проведення такого конкурсу. Це пов'язано з необхідністю дослідження морально-ділових якостей прокурора та перевіркою його готовності до здійснення повноважень в органі прокуратури вищого рівня за допомогою інструментарію, який може вважатися таким, що сприяє справедливій і неупередженій процедурі (п. 5 а) Рекомендації R (2000) 19 КМ РЄ). Тим більше, що робота (місія) прокурора вимагає як професіоналізму, так і «...характеру, мужності, рівноваги та рішучості», а «володіння цими якостями повинно бути визначальним критерієм як при наборі прокурорів, так і протягом всієї їхньої кар'єри» (п. 23 висновку № 13 (2018) КРЕП)³.

Вочевидь тестувань, з метою визначення професійного рівня знань чинного законодавства, та співбесід з кандидатом було явно недостатньо для прийняття виважених і об'єктивних рішень.

У п. 1 розділу V. Порядку проведення конкурсу для зайняття вакантної або тимчасово вакантної посади прокурора в порядку пере-

¹ Методика оцінки професійного рівня, досвіду, морально-ділових якостей та перевірки готовності до здійснення повноважень в органі прокуратури вищого рівня при співбесіді при проведенні конкурсу для зайняття вакантної або тимчасово вакантної посади прокурора: затверджено рішенням Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 24 жовтня 2017 року № 39зп-17. URL: <https://www.kdkp.gov.ua/page/rishennia-39zp-17>

² Див.: Звіт про результати роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів та її секретаріату (2017 – 2019). Київ: ГПУ, управління організаційного забезпечення діяльності (Секретаріат) Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів Департаменту кадрової роботи та державної служби, 2019. С. 16.

³ Незалежність, підзвітність та етика прокурорів: висновок Консультативної ради європейських прокурорів № 13 (2018). URL: https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-ukr/1680939322#_ftnref1

ведення до органу прокуратури вищого рівня КДКП визначила, що «метою проведення співбесіди є обговорення та дослідження результатів тестування отриманих кандидатом, визначення його професійного рівня, досвіду, морально-ділових якостей та перевірка готовності до здійснення повноважень в органі прокуратури вищого рівня»¹. Водночас, наскільки це можливо було зробити членам КДКП, більшість з яких не працювала в прокуратурі, саме за відсутності об'єктивних механізмів оцінки морально-ділових якостей та перевірки готовності до здійснення повноважень в органі прокуратури вищого рівня – відповідь, на наш погляд очевидна.

У цьому сенсі корисним можна вважати досвід Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, яка, наприклад, у своєму Положенні про порядок та методологію кваліфікаційного оцінювання, показники відповідності критеріям кваліфікаційного оцінювання та засоби їх встановлення, затвердженому рішенням від 3 листопада 2016 року № 143/зп-16, детально регламентує не лише критерії для кваліфікаційного оцінювання (компетентність (професійна, особиста, соціальна); професійна етика; доброчесність) та встановлює показники відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям кваліфікаційного оцінювання, а й чітко визначає засоби для їх встановлення². Наприклад, відповідність судді критерію особистої компетентності визначається за показниками тестувань особистих морально-психологічних якостей та загальних здібностей: когнітивні якості особистості, емотивні якості особистості, мотиваційно-вольові якості особистості та оцінюються на підставі висновку про підсумки таких тестувань, за результатами дослідження інформації, яка міститься у суддівському досьє, і співбесіди (п. 6 глави 2 розділу II); а щодо відповідності критерію соціальної компетентності – також за показниками тестувань особистих морально-психологічних якостей та загальних здібностей, однак такими, як комунікативність, організаторські здібності, управлінські властивості

¹ Порядок проведення конкурсу для зайняття вакантної або тимчасово вакантної посади прокурора в порядку переведення до органу прокуратури вищого рівня: затверджено рішенням Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 17 жовтня 2018 року № 241пп-18. URL: <https://www.kdkp.gov.ua/page/241pp-18>

² Положення про порядок та методологію кваліфікаційного оцінювання, показники відповідності критеріям кваліфікаційного оцінювання та засоби їх встановлення: затверджено рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 3 листопада 2016 року № 143/зп-16. URL: <https://vkksu.gov.ua/userfiles/doc/polozhennia.pdf>

особистості, моральні риси особистості, чесність, порядність, розуміння і дотримання правил та норм, відсутність схильності до контрпродуктивних дій, дисциплінованість, і оцінюються на підставі висновку про підсумки таких тестувань (п. 7 глави 2 розділу II).

Вважаємо, що такий підхід необхідно взяти за основу. Оцінка необхідних якостей кандидатів на посади у прокуратурі вищого рівня у будь-якому випадку, крім співбесіди, потребує використання додаткових інструментів. Ними, наприклад, можуть бути тестування морально-ділових якостей та психологічних особливостей. Це тим більш важливо з огляду на те, що переважна більшість членів КДКП не мала досвіду роботи в органах прокуратури, а серед її членів від прокурорської спільноти (прокурорів) – і в Офісі Генерального прокурора (Генеральній прокуратурі України) і, відповідно, не мала належного уявлення про специфіку її організації та діяльності, особливості психоемоційного навантаження на прокурорів тощо.

Очевидно, що передувати проведенню конкурсу для переведення прокурорів до органу прокуратури вищого рівня має розробка профілів посад та відповідних їм моделей необхідних компетентностей (для посад у прокуратурах обласного рівня та Офісі Генерального прокурора), тобто професіограми прокурорів. Профілі посад повинні містити опис вимог до вмінь та навичок кандидатів, а моделі компетентностей – перелік необхідних для якісного виконання посадових обов'язків і службових завдань особистісних характеристик.

Профілі посад також мають враховувати специфіку роботи за цією посадою та напрямом прокурорської діяльності.

Потребує вдосконалення як сама процедура проведення співбесіди під час конкурсу, так і відповідна Методика оцінки професійного рівня, досвіду, морально-ділових якостей та перевірки готовності до здійснення повноважень в органі прокуратури вищого рівня. У зв'язку з цим експерти справедливо звертали увагу, що оскільки профілі посад і відповідні їм моделі компетенцій для посад усіх рівнів в прокуратурах відсутні, то й критерії оцінки (індикатори що містяться в зазначеній Методиці, затвердженій КДКП. – *С. П.*) в процесі співбесіди не структуровані логічно та чітко, «...їх групування є сумнівним...», а самі вони «...потребують пояснень»; шкала оцінювання не має чіткого визначення різних рівнів; «питання не уніфіковані – члени комісії ставлять їх у довільній формі та інтерпретують відповіді на свій власний

розсуд» та, як результат, зроблено висновок, що «...немає адекватної потребам методики проведення співбесіди, критеріїв та інструментів оцінювання кандидатів на посаду, що унеможлиблює якісне, співставне та об'єктивне оцінювання компетенцій кандидата»¹. Відповідно, методика проведення співбесіди потребує ретельного доопрацювання.

Забезпеченню транспарентності відповідної конкурсної процедури повинно було сприяти запровадження онлайн трансляції співбесід з кандидатами. Це лише значно б посилювало довіру до роботи нових інституцій. Водночас, не зважаючи на висловлення таких побажань з боку кадрового підрозділу Генеральної прокуратури України та наявні матеріальні ресурси, трансляція співбесід запроваджена так і не була.

Окремою кадровою процедурою є переміщення прокурора на вакантну посаду в одному органі прокуратури чи переведення прокурора на посаду до іншого органу прокуратури того самого або нижчого рівня. Вона здійснюється уповноваженими керівниками прокуратури та в цілому регламентована розділом III Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури².

Призначення прокурора на вакантну посаду в одному органі прокуратури – це один із компонентів кадрової роботи, який у наказі Генерального прокурора України від 15 грудня 2011 року №2 гн називався розстановкою кадрів. При цьому п. 4.4. даного наказу керівників прокуратур було зобов'язано забезпечувати стабільність керівного складу, не допускати випадків необґрунтованого дострокового переміщення та звільнення міськрайпрокурорів і керівників структурних підрозділів апаратів. Переміщення прокурорсько-слідчих працівників з однієї прокуратури обласного рівня в іншу відповідно до п. 5 мало проводитися лише за погодженням з Генеральною прокуратурою України³.

¹ Див.: Звіт за результатами оцінки потреб у вдосконаленні процедур добору та просування прокурорів (та відповідності діяльності Ради прокурорів України та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів). Київ, Рада Європи, 2018. С. 16–17.

² Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури: затверджено наказом Генеральної прокуратури України 18 грудня 2017 року, зареєстрованому в Міністерстві юстиції України 26 січня 2018 року за №113/31565. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0113-18>

³ Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури: наказ Генерального прокурора України від 15 грудня 2011 року №2 гн. *Організація роботи з кадрами в органах прокуратури*: зб. нормативно-правових актів та інших документів з питань кадрової роботи. Київ: ГПУ, головне управління кадрового забезпечення, 2013. С. 28–39.

Розстановка кадрів, як зазначається в юридичній літературі, передбачає оптимізацію структурування посад та заповнення їх такими працівниками, які за своїми професійними, діловими та моральними якостями здатні з максимальною результативністю виконувати службові обов'язки. Ефективність розстановки кадрів пов'язана із забезпеченням можливості службового росту, з переміщенням прокурорських працівників на різні посади¹.

В. В. Сухонос пише, що розстановка кадрів вирішує завдання визначення для кожного працівника сфери трудової діяльності, яка б найбільш відповідала його особистим даним. Порушення такого підходу, продовжує автор, призводить до призначення працівників на посади, що не відповідають їх рівню і профілю підготовки, досвіду, діловим та особистим якостям². Із цим, безумовно, варто погодитися.

Іншим, не менш важливим кадровим процесом (процедурою) в прокуратурі, є новий *порядок вирішення питання про дисциплінарну відповідальність прокурорів*. Він також розглядається як одна із гарантій незалежності прокурорів (п. 1 ч. 1 ст. 16 Закону України «Про прокуратуру»).

У п. 24 висновку № 13 (2018) КРЕП записано, що «... особливо бажано, щоб ... процес ... застосування дисциплінарних стягнень до прокурорів був ... максимально наближений до рівня суддів...»³. Раніше ми звертали увагу на те, що особливості дисциплінарної відповідальності суддів виявляються в специфіці підстав, порядку її реалізації і статусі органів дисциплінарної влади, що пов'язано із службовим становищем суб'єкта, який притягається до відповідальності⁴. Ця специфіка зумовлена саме необхідністю забезпечення суддівської незалежності. Звертали також увагу й на те, що процедура притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності, яка існувала до при-

¹ Настольная книга прокурора / под общ. ред. С. Г. Кехлерова и О. С. Капинус. Москва: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Изд-во Юрайт, 2012. С. 71.

² Сухонос В. В. Організаційно-правові проблеми кадрового забезпечення органів прокуратури: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Харків: Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, 1999. С. 11.

³ Незалежність, підзвітність та етика прокурорів: висновок Консультативної ради європейських прокурорів № 13 (2018). URL: https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-ukr/1680939322#_ftnref1

⁴ Подкопачев С. В. Дисциплінарна відповідальність суддів: сутність, механізм реалізації. Харків: ВД «ІНЖЕК», 2003. С. 55, 66.

йняття у 2014 році Закону України «Про прокуратуру», потребувала оптимізації. Для цього, зокрема, пропонували: а) визначитися із колом суб'єктів ініціювання дисциплінарної відповідальності; б) визначити суб'єктів та порядок порушення дисциплінарного провадження; статус суб'єктів дисциплінарної влади; в) розробити та закріпити методику здійснення службової перевірки; г) закріпити стадії дисциплінарного провадження та визначити перелік дій в кожній із стадій, передбачити відповідні строки для їх виконання; д) законодавчо закріпити вимоги до рішень, які приймаються суб'єктами дисциплінарної влади¹. При цьому у своїх висновках ми виходили як з напрацьованого в судовій системі досвіду, так і з положень міжнародних документів у сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів.

У п. п. 21, 22 Керівних принципів щодо ролі прокурорів²; п. п. 6 f), 6 g) Стандартів професійної відповідальності та викладу основних обов'язків і прав прокурорів³; п. п. 5.е. й 5.f. Рекомендації R (2000) 19 КМ РЄ⁴ йдеться про справедливість і прозорість процедури дисциплінарного провадження, які можуть бути гарантовані шляхом вжиття наступних заходів: (а) дисциплінарні проступки прокурорів повинні регулюватися законом або підзаконним актом; (б) скарги, які стосуються неправомірного поведіння прокурорів, повинні розглядатися оперативнo, справедливо, відповідно до встановлених процедур; (с) прокурор має право на об'єктивну оцінку і рішення у дисциплінарних слуханнях; (д) дисциплінарне провадження має гарантувати об'єктивний розгляд справи й винесення справедливого рішення;

¹ Подкопачев С. Проблеми дисциплінарної відповідальності прокурорів. *Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи*: Матеріали міжнародної наук.-прак. конф. (2–3 жовтня 2006 року). Київ: Академія прокуратури України, 2006. С. 140–142.

² Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование: приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Гавана, Куба, 27 августа – 7 сентября 1990 года). URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_859

³ Стандарти професійної відповідальності та виклад основних обов'язків та прав прокурорів, прийнятих Міжнародною асоціацією прокурорів 23 квітня 1999 року. URL: [https://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Documents/IAP-Standards-\(1\)/Ukrainian.pdf.aspx](https://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Documents/IAP-Standards-(1)/Ukrainian.pdf.aspx)

⁴ On the role of public prosecution in the criminal justice system: Recommendation R (2000)19 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 6 October 2000 and Explanatory Memorandum. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804be55a

(е) рокурори повинні мати право на незалежний і неупереджений перегляд рішення, прийнятого за результатами дисциплінарного провадження, у тому числі, що провадиться незалежним і неупередженим органом; (ф) прокурори повинні мати доступ до належної процедури оскарження рішень, включаючи можливість оскарження в суді у випадках, якщо порушено правовий статус прокурорів; (г) дисциплінарне провадження має бути урегульовано законодавством, кодексом професійної поведінки, а також іншими правилами та етичними нормами. При цьому існування можливості перегляду дисциплінарного рішення незалежним і неупередженим органом не означає скасування процедури попереднього розгляду справи вищестоящим прокурором¹.

Слід визнати, що Закон України «Про прокуратуру» (2014 року) в цілому сприйняв більшість загальних підходів та принципів, викладених у міжнародних документах. Зокрема, в його розділі V передбачено: підстави для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності (ст. 43); стадії дисциплінарного провадження щодо прокурора (ст. ст. 45–48); види дисциплінарних стягнень (ст. 49) та оскарження рішення, прийнятого за результатами дисциплінарного провадження (ст. 50).

Відповідно до ч. 1 ст. 43 Закону прокурора може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності у порядку дисциплінарного провадження з таких підстав: 1) невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків; 2) необґрунтоване зволікання з розглядом звернення; 3) розголошення таємниці, що охороняється законом, яка стала відомою прокуророві під час виконання повноважень; 4) порушення встановленого законом порядку подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 5) вчинення дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури; 6) систематичне (два і більше разів протягом одного року) або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики; 7) порушення правил внутрішнього службового розпорядку; 8) втручання чи будь-який інший вплив прокурора у випадках чи порядку, не передбачених законодавством, у службу

¹ Подкопаяв С. В. Незалежність прокурорів у світлі положень міжнародних документів. *Європейські перспективи*. 2013. № 5. С. 93.

діяльність іншого прокурора, службових, посадових осіб чи суддів, у тому числі шляхом публічних висловлювань стосовно їх рішень, дій чи бездіяльності, за відсутності при цьому ознак адміністративного чи кримінального правопорушення; 9) публічне висловлювання, яке є порушенням презумпції невинуватості.

В юридичній літературі безспірною є думка, відповідно до якої підставою дисциплінарної відповідальності визнається дисциплінарний проступок. Під ним розуміють винне порушення правил дисципліни, невиконання або неналежне виконання трудових (службових) обов'язків, покладених на особу у зв'язку з її роботою (службою) тощо¹.

Законодавець на сьогодні фактично відійшов від правової доктрини, не «говорить» про дисциплінарний проступок у ч. 1 ст. 43 Закону, а передбачив саме підстави відповідальності (у множині). Поряд із тим у тексті окремих статей Закону України «Про прокуратуру» поняття «дисциплінарний проступок» вживається. Так, відповідно до ч. 1 ст. 45 Закону в якій наводиться визначення дисциплінарного провадження, зазначається, що воно являє собою процедуру розгляду відповідним органом, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів, дисциплінарної скарги, в якій містяться відомості про вчинення прокурором *дисциплінарного проступку*.

Член відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, своїм вмотивованим рішенням відмовляє у відкритті дисциплінарного провадження, зокрема, якщо: *дисциплінарний проступок*, про який зазначено у дисциплінарній скарзі, вже був предметом перевірки (п. 5 ч. 2 ст. 46 Закону) або, наприклад, за результатами дисциплінарного провадження може бути прийнято рішення про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора (крім Генерального прокурора) у разі: 1) якщо *дисциплінарний проступок*, вчинений прокурором, має характер грубого порушення; 2) якщо прокурор вчинив *дисциплінарний проступок*, перебуваючи у статусі прокурора, який притягувався до дисциплінарної відповідальності» (ч. 4 ст. 49 Закону).

Виходячи з положень теорії права, з метою надання інституту дисциплінарної відповідальності прокурорів однозначності й нормативної визначеності, ми виходимо з того, що єдиною підставою їх дисциплі-

¹ Витрук Н. В. Общая теория юридической ответственности. Москва: Изд-во НОРМА, 2009. С. 120.

нарної відповідальності слід вважати саме дисциплінарний проступок. При цьому ч. 1 ст. 43 Закону має бути викладена більш чітко та лаконічно, зокрема її п. п. 5 та 6 слід об'єднати в один, адже стосуються вони порушень професійної етики.

Право на звернення із дисциплінарною скаргою про вчинення прокурором дисциплінарного проступку має кожен, кому відомі такі факти. Рекомендований зразок дисциплінарної скарги розміщується на вебсайті Офісу Генерального прокурора (ч. 2 ст. 45). При чому рішення, дії чи бездіяльність прокурора в межах кримінального процесу можуть бути оскаржені виключно в порядку, встановленому КПК України. Якщо за результатами розгляду скарги на рішення, дії чи бездіяльність прокурора в межах кримінального процесу встановлено факти порушення прокурором прав осіб або вимог закону, таке рішення може бути підставою для дисциплінарного провадження (ч. 1 ст. 45 Закону).

За час функціонування КДКП секретаріатом було зареєстровано 4604 дисциплінарних скарги на прокурорів. За результатами їх розгляду членами КДКП прийнято 859 рішень про відкриття дисциплінарного провадження; у 3668 випадках відмовлено у відкритті проваджень. По 77 дисциплінарним скаргам будь-яких рішень членами КДКП не приймалося у зв'язку з набуттям чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» та припиненням її діяльності у вересні 2019 року*.

У середньому у біля 86% випадків скаржники у своїх скаргах звертали увагу на невиконання чи неналежне виконання прокурорами своїх службових обов'язків; у 30% – на вчинення дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури; у 17% – на систематичне або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики; у 11% – на необгрунтоване зволікання з розглядом звернення; у 6% – втручання чи будь-який інший вплив

* Інформація щодо розгляду дисциплінарних скарг Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів підготовлена управлінням організаційного забезпечення діяльності (Секретаріату) Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів Департаменту кадрової роботи та державної служби Генеральної прокуратури України (вересень, 2019).

прокурора у випадках чи порядку, не передбачених законодавством, у службову діяльність іншого прокурора, службових, посадових осіб чи суддів; у 3% – на порушення правил внутрішнього службового розпорядку, а також у 1% випадків – на розголошення таємниці, що охороняється законом, яка стала відомою під час виконання повноважень. При цьому слід зазначити, що в дисциплінарних скаргах, як правило, ставилося питання про наявність декількох підстав дисциплінарної відповідальності.

За результатами дисциплінарних проваджень на прокурорів було накладено 305 дисциплінарних стягнень, з яких: у виді догани 116 (38%); заборони на строк до одного року на переведення до органу прокуратури вищого рівня чи на призначення на вищу посаду в органі прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду – 110 (36%); звільнення з посади в органах прокуратури – 79 (26%).

Відповідно до ч. 1 ст. 43 Закону дисциплінарна відповідальність прокурорів реалізується в порядку дисциплінарного провадження. Таке провадження, у свою чергу, згідно із ч. 1 ст. 45 являє собою процедуру розгляду КДКП (відповідним органом, що здійснює дисциплінарне провадження) дисциплінарної скарги, в якій містяться відомості про вчинення прокурором дисциплінарного проступку. Дисциплінарному провадженню, як і всім процесуальним юрисдикційним формам, притаманна стадійність розвитку, певна логіка процедури – від отримання ініціативного матеріалу до прийняття КДКП рішення про накладання стягнення та його застосування уповноваженим прокурором або у певних випадках до прийняття КДКП рішення про закриття провадження.

Порівняно з процедурою, яка була передбачена раніше у Дисциплінарному статуті прокуратури України¹, сучасний порядок дисциплінарного провадження є детально регламентованим Законом та Положенням про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів². Крім того, відповідно до п.п. 8 п. 22 розділу II «Прикінцеві і перехідні положення» Закону № 113-IX, з метою визначення порядку розгляду кадровою комісією (тимчасово. – С. II.) скарг про

¹ Дисциплінарний статут прокуратури України: затверджений постановою Верховної Ради України від 6 листопада 1991 року № 1796-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1796-12>

² Положення про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів: прийнято Всеукраїнською конференцією прокурорів 27 квітня 2017 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0003900-17>

вчинення прокурором дисциплінарного проступку, процедури здійснення дисциплінарного провадження наказом Генерального прокурора від 4 листопада 2019 року №266 затверджено Порядок розгляду кадровою комісією скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, здійснення дисциплінарного провадження та прийняття рішення за результатами дисциплінарного провадження¹. Цей порядок у цілому схожий до передбаченого ст. ст. 46–49 Закону та Положенням про порядку роботи КДКП, за винятком скорочених строків: прийняття членом кадрової комісії рішення про відкриття дисциплінарного провадження або про відмову у його відкритті (до трьох робочих днів); проведення перевірки дисциплінарної скарги та відомостей про наявність підстав для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності (до 15 робочих днів); передання висновку та зібраних у процесі перевірки матеріалів на розгляд кадрової комісії (не пізніше наступного дня з дня складення висновку), а також того, що член цієї комісії не лише сам проводить перевірки, а й може надавати доручення Генеральній інспекції Офісу Генерального прокурора проводити службові розслідування в межах обставин, повідомлених у дисциплінарній скарзі.

Враховуючи детальну нормативну регламентацію процедури дисциплінарного провадження, в рамках цієї роботи ми залишимо поза увагою її ретельний аналіз, а з огляду на досвід функціонування КДКП звернемо увагу лише на ті положення, які, на нашу думку, потребують доопрацювання.

По-перше, існує реальна потреба у запровадженні обов'язкової для дотримання форми дисциплінарної скарги та внесення відповідних змін у друге речення ч. 2 ст. 45 Закону. Рекомендований (на сьогодні) характер зразку скарги та випадки його недотримання створюють певні складнощі як під час їх реєстрації, так і при підготовці проєктів рішень про відкриття (відмову у відкритті) дисциплінарних проваджень. Вони пов'язані із неможливістю встановити інформацію про прокурора, щодо якого подано скаргу, підставу для притягнення його

¹ Порядок розгляду кадровою комісією скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, здійснення дисциплінарного провадження та прийняття рішення за результатами дисциплінарного провадження: затверджено наказом Генерального прокурора від 4 листопада 2019 року №266. URL: https://old.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=208587

до дисциплінарної відповідальності, яку мав на увазі скаржник, та інші обставини, необхідні для прийняття обґрунтованого рішення членом КДКП¹.

По-друге, до підстав для відмови у відкритті дисциплінарного провадження слід віднести таку, як закінчення встановленого Законом строку для накладення на прокурора дисциплінарного стягнення, що сприятиме оперативності розгляду скарг та, відповідно, доповнити ч. 2 ст. 46 Закону. У цьому сенсі слід враховувати те, що згідно з ч. 4 ст. 48 рішення про накладення на прокурора дисциплінарного стягнення або рішення про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора може бути прийнято не пізніше ніж через рік із дня вчинення проступку без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування прокурора у відпустці.

По-третє, ст. 46 Закону України «Про прокуратуру» необхідно доповнити частиною, яка б передбачала обов'язок члена КДКП (відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження) заявити самовідвід: за наявності конфлікту інтересів або обставин, що можуть викликати сумнів у його неупередженості та об'єктивності, після надходження до нього дисциплінарної скарги та до вирішення ним питання про відкриття (відмову у відкритті) дисциплінарного провадження.

Водночас на сьогодні ч. 6 ст. 47 Закону (розгляд висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора) передбачає право прокурора, стосовно якого здійснюється дисциплінарне провадження (чи його представника), подавати заяву про відвід члена відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження (за наявності сумнівів у неупередженості та об'єктивності) фактично вже після завершення проведення ним перевірки та складення висновку.

По-четверте, підлягають узгодженню між собою ч. 4 і ч. 9 ст. 46 Закону щодо моменту початку проведення перевірки. Слід чітко визначитися, із якого моменту починається відлік строку для перевірки відомостей про наявність підстав для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності. Так, у ч. 9 цієї статті йдеться про те, що перевірка відомостей про наявність підстав для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності проводиться у строк, який не пере-

¹ Подкопаев С., Гриненко С. Окремі питання розгляду Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів дисциплінарних скарг адвокатів. *Вісник Національної асоціації адвокатів України*. 2018. №11. С. 25.

вищує двох місяців із дня реєстрації дисциплінарної скарги. При цьому ч. 4 ст. 46 Закону передбачено, що член КДКП (відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження) проводить перевірку після відкриття дисциплінарного провадження. Однак день реєстрації скарги не є днем відкриття дисциплінарного провадження, адже відповідно до п. 107 Положення про порядок роботи КДКП рішення про відкриття дисциплінарного провадження або про відмову у його відкритті приймаються членом КДКП в строк, який не перевищує 15 днів з дати реєстрації скарги в секретаріаті.

По-н'яте, визначений у ч. 1 ст. 49 Закону перелік видів дисциплінарних стягнень підлягає доповненню, наприклад таким, як попередження, що дасть змогу більш диференційовано підходити до їх вибору при прийнятті рішення, залежно від характеру вчиненого проступку, його наслідків, ступеня вини прокурора тощо. На це також звертали увагу експерти GRECO, які в п. 260 свого звіту зазначали, що перелік дисциплінарних стягнень є доволі обмеженим. Більше того, видається, що лише найлегше та найсуворіше стягнення – догана та звільнення з посади в органах прокуратури – мають значення на практиці, а єдине передбачене стягнення середнього рівня суворості – заборона на переведення до органу прокуратури вищого рівня чи на призначення на вищу – використовується дуже рідко. При цьому група експертів GRECO наголошує на важливості достатньо широкого спектру стягнень, наявність яких забезпечила б пропорційність і ефективність. На їх думку, потенційно такими стягненнями можуть бути, наприклад, догани різних ступенів, тимчасове зниження заробітної платні, і навіть тимчасове відсторонення від виконання службових повноважень тощо¹.

Крім особливого порядку дисциплінарної відповідальності, так само, як одна з гарантій незалежності прокурорів у п. 1 ч. 1 ст. 16 Закону України «Про прокуратуру», розглядається особливий порядок звільнення з посади (поза межами дисциплінарного провадження), тобто у випадках, передбачених ч. 2 ст. 52, ч. 2 ст. 54, ст. 55, ч. 2 ст. 56, ст. ст. 57, 60 Закону. При звільненні прокурора: у зв'язку з неможливістю виконувати свої повноваження за станом здоров'я; в разі на-

¹ Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів: звіт за результатами оцінки, ухвалений на 76-му пленарному засіданні GRECO 23 червня 2017 року. URL: <https://rm.coe.int/grecoeva14rep-2016-9-p3-76-greco-19.23-2017-/1680737206>

брання законної сили судовим рішенням про притягнення Генерального прокурора до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією; при неможливості переведення на іншу посаду або відсутності згоди на це у зв'язку з прямим підпорядкуванням близькій особі; в разі набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо Генерального прокурора; припинення громадянства України або набуття громадянства іншої держави; ліквідації чи реорганізації органу прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду, або в разі скорочення кількості прокурорів органу прокуратури – уповноважений суб'єкт (керівник прокуратури відповідного рівня чи Президент України, якщо йдеться про Генерального прокурора) приймають рішення про звільнення прокурора з посади за поданням КДКП (відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів).

Слід зазначити, що за період з 2017 року по 2019 рік до КДКП надійшло 38 матеріалів у порядку ініціювання розгляду нею питань та внесення подань щодо звільнення прокурорів із посад (31 – у зв'язку з ліквідацією чи реорганізацією органу прокуратури, в якому прокурор обіймав посаду, або скороченням кількості прокурорів органу прокуратури; п'ять – через обіймання тимчасово вакантної посади та поверненням на роботу прокурора, який перебуває на цій посаді на постійній основі; один – з неспроможністю виконувати повноваження за станом здоров'я та один – у зв'язку з набуттям громадянства іншої держави). За результатами їх розгляду КДКП було прийнято 13 рішень щодо внесення подання про звільнення прокурорів у зв'язку з ліквідацією чи реорганізацією органу прокуратури, в якому прокурор обіймав посаду, або скороченням кількості прокурорів органу прокуратури; 15 рішень про відмову у внесенні подань про звільнення прокурорів з посад (у зв'язку з недотриманням прав прокурорів чи не підтвердженням інформації, викладеної в ініціативному матеріалі); 10 матеріалів залишено без розгляду у зв'язку з працевлаштуванням осіб в органах прокуратури на вакантні посади¹.

¹ Див.: Звіт про результати роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів та її секретаріату (2017–2019). Київ: ГПУ: управління організаційного забезпечення діяльності (Секретаріат) Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів Департаменту кадрової роботи та державної служби Генеральної прокуратури України (вересень, 2019). С. 21.

Підсумовуючи, зазначимо, що становлення нового механізму кадрового забезпечення діяльності прокуратури пов'язано із певними складнощами. Всі вони знаходяться в площині перманентних безсистемних змін у підходах та, як наслідок, неякісному правовому регулюванні й недосконалому правозастосуванні. Відповідно, законодавчі зміни та пропозиції до них мають бути виваженими і послідовними, зумовленими реальними потребами у створенні дієвості цього механізму та підвищенні ефективності роботи всіх його основних суб'єктів, носити комплексний, системний та збалансований характер. У цьому сенсі певною мірою актуалізується роль науки (теорії) прокурорської діяльності у вирішенні як завдань становлення нових інституцій та механізмів забезпечення діяльності прокуратури, удосконалення прокурорської діяльності, так і забезпечення всього процесу реформи прокуратури. У будь-якому разі успішна побудова ефективної правової інституції потребує консолідованих зусиль різних суб'єктів – науковців і практиків.

Висновки до розділу 4

1. Розгляду питань кадрового забезпечення завжди приділялася належна увага, враховуючи, що компетенцію органу реалізують конкретні працівники. При цьому з трансформацією суспільних відносин змін зазнають лише вимоги до кадрів та кадрові процедури, проте не роль чи значення людського фактору в забезпеченні результативної та ефективної діяльності органу, установи чи їх системи.

2. Кадрове забезпечення прокуратури можна розуміти як процес, спрямований на укомплектування чи то безпосередньо з укомплектування органів прокуратури професійно підготовленими, кваліфікованими кадрами (працівниками), здатними виконувати службові обов'язки відповідно до чинного законодавства і на рівні сучасних вимог ефективно вирішувати завдання прокуратури для досягнення мети її діяльності.

Цей процес реалізується завдяки механізму, який, у свою чергу, являє собою систему (сукупність) конкретних заходів (дій, засобів,

процедур тощо), що реалізуються уповноваженими на те суб'єктами, а також принципи, форми та методи їх діяльності з реалізації відповідних заходів.

3. Виходячи зі змісту Законів України «Про прокуратуру» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» до суб'єктів кадрового забезпечення діяльності прокуратури можна віднести: а) Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів (відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження); б) Раду прокурорів України; в) кадрові комісії (тимчасові суб'єкти); г) керівників відповідних органів прокуратури; д) Тренінговий центр прокурорів України (раніше – Національну академію прокуратури України).

3.1. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів, виходячи із обсягу її компетенції, донедавна була основним суб'єктом кадрового забезпечення. Водночас внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» та її заміна на «відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження» не є коректним, адже така назва не охоплює увесь обсяг правосуб'єктності цього органу, на який також покладається добір кандидатів на посади прокурорів, переведення прокурорів, звільнення їх з посад поза межами дисциплінарного провадження тощо, тому слід повернутися до попередньої редакції статей Закону.

До складу «відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження» (раніше – Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів (КДКП)) входять не лише прокурори, а й представники юридичної громадськості, що слугує механізмом соціального контролю за формуванням кадрового складу органів прокуратури, діяльністю та поведінкою прокурорів. Тобто, йдеться про необхідність захистити даний інститут від підозр у корпоративності. Водночас слід погодитися з експертною думкою, яка знайшла своє відображення у п. 216 звіту GRECO за результатами оцінки запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів, ухваленому на її 76-му пленарному засіданні (червень 2017 року), а також у п. 24 висновку № 13 (2018) КРЕП у тому, що необхідно забезпечити зайняття більшості місць у складі такого органу саме прокурорами, обраними своїми колегами. Це сприятиме незалежності прокурорів.

Норма ч. 2 ст. 74 Закону України «Про прокуратуру» в частині, яка унеможливує призначення членом відповідного органу, що

здійснює дисциплінарне провадження прокурора, який перебуває на адміністративній посаді, можна вважати дискримінаційною. Вона не виправдала себе з огляду на специфіку компетенції та високу соціальну значимість кінцевих результатів діяльності такого суб'єкта кадрового забезпечення.

При цьому бажання забезпечити відповідні кадрові процедури від надмірного адміністративного тиску з боку керівників на інших членів (прокурорів), який потенційно міг бути можливий, за умови, якщо вони призначалися до складу цих органів – є зрозумілим. Дійсно, керівники відповідних прокуратур (їх заступники), як очільники цих органів, мають певний авторитет у системі (прокурорському середовищі) та потенційну можливість впливу. Водночас слід розуміти й те, що для кандидатів на адміністративні посади в системі прокуратурі завжди висувалися підвищені вимоги до професійних якостей. Відповідно, оптимальним вирішенням питання є встановлення обмеження для призначення прокурора, який перебуває не на будь-якій адміністративній посаді, а лише на таких адміністративних посадах, як: перший заступник та заступник Генерального прокурора; керівник, перший заступник та заступник керівника обласної чи окружної прокуратур.

3.2. Основна ідея створення і функціонування Ради прокурорів України (РПУ), як органу прокурорського самоврядування, пов'язана із забезпеченням незалежності прокурорів (п. 6 ч. 1 ст. 16 Закону), а обсяг її кадрової компетенції порівняно з органом, що здійснює дисциплінарне провадження, є значно меншим. Водночас саме вона вносить Генеральному прокурору рекомендації для призначення прокурорів на адміністративні посади, визначені ч. 4 ст. 39 Закону України «Про прокуратуру».

3.3. Розпорошеність кадрових повноважень, що мала місце між КДКП і РПУ, а також керівниками прокуратур відповідного рівня, в окремих випадках призводила до певних протиріч у розмежуванні їх компетенції. Відповідно, у подальшому необхідно оптимізувати систему суб'єктів кадрового забезпечення, зокрема й задля забезпечення єдності статусу прокурорів (ч. 2 ст. 15 Закону). Може бути декілька шляхів вирішення питання, однак усі вони потребуватимуть інституціонального посилення відповідних органів та законодавчих змін, зокрема: а) реалізація положень останнього абзацу ст. 131 Конституції України та створення відповідного органу в системі правосуддя; б) РПУ

зосереджується на забезпеченні незалежності прокурорів, їх правовому й соціальному захисті, а також поліпшенні стану організаційного забезпечення діяльності прокуратур. Тоді як питання кадрового забезпечення, у тому числі в частині внесення рекомендацій для призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад, розгляду звернень щодо неналежного виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, встановлених для відповідної адміністративної посади, передаються органу, що здійснює дисциплінарне провадження (КДКП); в) навпаки, передача повноважень від КДКП (органу, що здійснює дисциплінарне провадження) до РПУ і, відповідно, РПУ має стати єдиним органом, відповідальним за кадрове забезпечення.

3.4. Кадрові комісії – це тимчасові (до 1 вересня 2021 року) суб'єкти кадрового забезпечення діяльності прокуратури, поява яких зумовлена положенням ч. 11, п. 7 ч. 22 розділу II Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19 вересня 2019 року № 113-ІХ. Цим же Законом: передбачено право Генерального прокурора визначати перелік, склад і порядок роботи кадрових комісій Офісу Генерального прокурора, обласних прокуратур; тимчасово зупинено дію тих норм Закону України «Про прокуратуру», які регламентують кадрову компетенцію КДКП (відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження) та РПУ. Відповідно, з прийняттям Закону № 113-ІХ відбулося зменшення обсягу гарантій незалежності прокурорів, посилення впливу з боку Генерального прокурора на внутрішньо-системні процеси, адже сама ідея запровадження КДКП та органів прокурорського самоврядування, зокрема РПУ, пов'язана з необхідністю посилення в ієрархічній системі прокуратури незалежності прокурорів, у тому числі від керівників відповідного рівня.

3.5. Керівники органів прокуратури відіграють важливу роль у кадровому забезпеченні прокуратури, незважаючи на існуючу загальну тенденцію до посилення незалежності прокурорів. Саме вони своїми наказами призначають та звільняють з посад, у тому числі адміністративних посад, прокурорів відповідних прокуратур; на підставі рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурора приймають рішення про застосуван-

ня до прокурорів дисциплінарного стягнення або про неможливість подальшого перебування його на посаді прокурора.

При цьому компетенція керівників прокуратур щодо призначення та звільнення виглядає заплутаною й нелогічною, що потребує належного законодавчого корегування. Так, наприклад, Законом України «Про прокуратуру» передбачено, що призначення на адміністративні посади керівника, заступника керівника підрозділу обласної прокуратури здійснюється керівником обласної прокуратури, водночас звільнення з цих посад з незрозумілих причин закріплено саме за Генеральним прокурором. Так само керівник окружної прокуратури призначає на адміністративні посади керівника та заступника керівника підрозділу окружної прокуратури, а звільняти з них має право керівник обласної прокуратури (ч. 4 ст. 39; ч. 1 ст. 41 Закону).

3.6. Викладення ст. 80 Закону України «Про прокуратуру» у новій редакції, яка передбачає функціонування Тренінгового центру прокурорів України (ТЦПУ) замість Національної академії прокуратури України (НАПУ), та який фактично утворюється на її базі, є сумнівною, адже змінюється лише назва цієї державної установи, а не її завдання та статус. Крім того, порівняно з попередньою редакцією ст. 80 Закону, на сьогодні у ч. 1 цієї статті за ТЦПУ, на відміну від НАПУ (раніше), не закріплено, що він здійснює спеціальну підготовку кандидатів на посаду прокурора. Про проведення такої підготовки саме ТЦПУ свідчать положення інших статей Закону, зокрема ст. 33. Тому не зрозуміло, чому такий напрям його діяльності залишився без відповідного відображення саме у ч. 1 ст. 80 Закону.

Крім того, формулювання ст. 80 Закону, згідно з якою прокурори можуть відряджатися для «забезпечення підвищення кваліфікації», створює враження про неможливість їх відряджання для забезпечення спеціальної підготовки. Водночас таке відряджання є вкрай важливим, адже відповідно до ст. 33 Закону спеціальна підготовка кандидатів на посаду прокурора проводиться з метою отримання знань та навичок практичної діяльності на посаді прокурора, складання процесуальних документів, вивчення правил прокурорської етики. Зрозуміло, що навички практичної діяльності на посаді прокурора можуть допомогти отримати лише фахівці-практики, тобто прокурори.

4. Посилення незалежності прокурорів як засади діяльності прокуратури (п. 5 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру») зумовлює

необхідність забезпечення прозорих та справедливих процедур у вирішенні питань, пов'язаних зі статусом прокурорів, зокрема, під час призначення на посади, звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності, а також організації прокурорів для самоуправління. На це неодноразово зверталася увага в міжнародних документах у сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів, висновках Венеціанської комісії. Слід визнати, що у Законі України «Про прокуратуру» (2014 року) в цілому знайшли своє втілення відповідні загальні принципи та підходи, що відображені в них. Водночас він потребує вдосконалення у цій частині, адже містить низку прогалин та недоліків у правовому регулюванні.

4.1. Закон України «Про прокуратуру» не встановлює вимог до моральних якостей кандидатів на посаду прокурора, а так само компетенції уповноваженого на їх вивчення суб'єкта, як складової кваліфікаційного іспиту. Така ситуація потребує вирішення шляхом внесення відповідних законодавчих змін до ч. 1 ст. 31 Закону, що дасть змогу обмежити доступ до професії прокурора особам, які з огляду на особисті риси не зможуть належним чином виконувати професійні обов'язки.

Також у Законі не визначено жодних винятків у процедурі добору стосовно осіб, які мають досвід роботи в органах прокуратури, наприклад тих, хто працював у Генеральній прокуратурі України чи прокуратурі обласного рівня, звільнився з посади, а через деякий час вирішив повернутися на службу в органи прокуратури. Вочевидь, слід передбачити щонайменше скорочений строк їх навчання (спеціальної підготовки) у ТЦПУ та внести відповідні зміни до ст. 33 Закону.

З метою удосконалення процесу організації відповідним органом, що здійснює дисциплінарне провадження (КДКП), спеціальної перевірки кандидатів на посаду прокурора, які успішно склали кваліфікаційний іспит, необхідно внести до чинного законодавства наступні зміни: *по-перше*, доповнити ч. 2 ст. 56 Закону України «Про запобігання корупції» абзацом четвертим такого змісту: «Особливості організації спеціальної перевірки щодо кандидатів на посаду прокурора» визначаються Законом України «Про прокуратуру»; *по-друге*, доповнити Порядок проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, що передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним ко-

рупційним ризиком п. 7¹ у такій редакції: «Спеціальна перевірка кандидатів на посаду прокурора місцевої прокуратури, яка організовується Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів (відповідним органом, що здійснює дисциплінарне провадження. – С. П.), проводиться у строк, що не перевищує 25 календарних днів з дати оголошення нею результатів кваліфікаційного іспиту, незалежно від дати надання згоди на її проведення».

4.2. Положення міжнародних документів у сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів, зарубіжний досвід, вітчизняне законодавство та практика його застосування дають змогу виокремити не лише фактори, що зумовлюють зміст професійної (спеціальної) підготовки прокурорів, а й напрями її вдосконалення, які, на нашу думку, повинні бути, зокрема, такими: наближення змісту навчального процесу до реальних практичних потреб прокурорської діяльності; ефективне використання спеціалізованих навчальних аудиторій (залів судових засідань) для імітації судових процесів та залучення, за необхідності, суддів, адвокатів та інших викладачів (тренерів) для безпосередньої участі в проведенні таких занять; впровадження навчальних курсів, які б сприяли формуванню навичок комунікації зі ЗМІ, у т. ч. навичок публічних дискусій та виступів, доведення інформації про результати своєї роботи до широкого загалу та інших спеціальних курсів; оптимізація викладацького складу ТЦПУ задля того, щоб його більшість становили саме прокурори; підвищення ініціативи працівників ТЦПУ у формуванні тематики занять як результат самостійного вивчення ними відповідної проблематики, а не лише опрацювання пропозицій прокуратур; формування системи об'єктивної оцінки якості навчання з обов'язковим залученням до цього процесу працівників галузевих підрозділів Офісу Генерального прокурора (Генеральної прокуратури України).

4.3. Напрацьована КДКП практика свідчить про необхідність удосконалення процедури проведення конкурсу для переведення прокурорів до органу прокуратури вищого рівня. Це пов'язано з необхідністю дослідження морально-ділових якостей прокурора та перевіркою його готовності до здійснення повноважень в органі прокуратури вищого рівня за допомогою інструментарію, який може вважатися таким, що сприяє справедливій і неупередженій процедурі (п. 5 а) Рекомендації R (2000) 19 КМ РЄ). Таким, наприклад, може бути тестування

морально-ділових якостей та психологічних особливостей. Крім того, забезпеченню транспарентності відповідної конкурсної процедури має сприяти запровадження онлайн трансляції співбесід з кандидатами, що значно посилить довіру до роботи нових інституцій.

4.4. Порівняно з процедурою, передбаченою Дисциплінарним статутом прокуратури України (1991 року), нова процедура дисциплінарного провадження є детально регламентованою Законом України «Про прокуратуру», Положенням про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, прийнятим Всеукраїнською конференцією прокурорів 27 квітня 2017 року, а також Порядком розгляду кадровою комісією скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, здійснення дисциплінарного провадження та прийняття рішення за результатами дисциплінарного провадження, затвердженим наказом Генерального прокурора 4 листопада 2019 року №266.

Водночас, *по-перше*, існує реальна потреба у запровадженні обов'язкової для дотримання форми дисциплінарної скарги та внесення відповідних змін у друге речення ч. 2 ст. 45 Закону. *По-друге*, до підстав для відмови у відкритті дисциплінарного провадження слід віднести таку, як закінчення встановленого Законом строку для накладення на прокурора дисциплінарного стягнення, що сприятиме оперативності розгляду скарг та, відповідно, доповнити ч. 2 ст. 46 Закону. *По-третьє*, ст. 46 Закону України «Про прокуратуру» необхідно доповнити частиною, яка б передбачала обов'язок члена КДКП (відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження) заявити самовідвід: за наявності конфлікту інтересів або обставин, що можуть викликати сумнів у його неупередженості та об'єктивності, після надходження до нього дисциплінарної скарги та до вирішення ним питання про відкриття (відмову у відкритті) дисциплінарного провадження. *По-четверте*, підлягають узгодженню між собою ч. 4 і ч. 9 ст. 46 Закону щодо початку проведення перевірки. Слід чітко визначитися, із якого моменту починається відлік строку для перевірки відомостей про наявність підстав для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності. *По-п'яте*, визначений у ч. 1 ст. 49 Закону перелік видів дисциплінарних стягнень підлягає доповненню, наприклад, таким як попередження, що дасть змогу більш диференційовано підходити до їх вибору при прийнятті рішення, залежно від характеру вчиненого проступку, його наслідків, ступеня вини прокурора тощо.

Наукове видання

Подкопась Сергій Васильович

**ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ДІЯЛЬНІСТЬ
ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ**

Монографія

Видається в авторській редакції

Комп'ютерна верстка *О. І. Сенько*

Підписано до друку 28.05.2020.
Формат 60×90 $\frac{1}{16}$. Папір офсетний. Гарнітура Times.
Ум. друк. арк. 22,8. Обл.-вид. арк. 21,2. Вид. № 2561.
Тираж 300 прим.

Видавництво «Право» Національної академії правових наук України
та Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
вул. Чернишевська, 80а, Харків, 61002, Україна
Тел./факс (057) 716-45-53
Сайт: www.pravo-izdat.com.ua
E-mail для авторів: verstka@pravo-izdat.com.ua
E-mail для замовлень: sales@pravo-izdat.com.ua

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції — серія ДК № 4219 від 01.12.2011 р.

Виготовлено в друкарні ФОП Татарчук С. І.
Тел. (057) 717-28-80