

**НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
«ДНІПРОВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»**

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

Кваліфікаційна наукова праця  
на правах рукопису

**МАСЛОВА ОЛЬГА ВОЛОДИМИРІВНА**

УДК 342.98+34.038.2

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГАРАНТІЙ  
НЕЗАЛЕЖНОСТІ ПРОКУРОРА В УКРАЇНІ**

Подається на здобуття наукового ступеня **доктора філософії**

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

\_\_\_\_\_ О.В. Маслова

Науковий керівник – **Грищак Сергій Вікторович**,  
кандидат юридичних наук, доцент

Запоріжжя – 2021

## АНОТАЦІЯ

**Маслова О.В. Адміністративно-правове забезпечення гарантій незалежності прокурора в Україні.** – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». – Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2021.

У дисертації визначено встановлення на підставі аналізу доктринальних та нормативних джерел адміністративно-правових засад забезпечення гарантій незалежності прокурора в Україні. Для досягнення вказаної мети в дисертаційній роботі поставлено й вирішено такі основні задачі: встановити місце прокурора у механізмі публічного адміністрування в Україні через визначення генези становлення і розвитку адміністративно-правових засад організації та діяльності прокуратури України; описати зміст повноважень прокурора у реалізації функцій публічного адміністрування в Україні; охарактеризувати адміністративно-правове забезпечення принципів незалежності прокурора як складової ефективності його діяльності; здійснити класифікацію та видів гарантій незалежності прокурора в Україні; визначити зміст та особливості адміністративно-правового забезпечення гарантій незалежності прокурорів в Україні; охарактеризувати адміністративно-правове забезпечення діяльності органів прокурорського самоврядування у системі гарантій незалежності прокурора; узагальнити міжнародно-правові та європейські засади адміністративно-правового забезпечення гарантій незалежності прокурора; сформулювати пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правового забезпечення гарантій незалежності прокурора.

Обґрунтовано доцільність встановлення конституційного положення про закріплення процедури вибору Генерального прокурора України строком на 7 років, при цьому необхідним є встановлення положення, що реалізація

процедури висловлення йому недовіри допускається лише конституційною парламентською більшістю голосів, що сприятиме усунення проявів політичного тиску на нього та забезпеченню його реальної процесуальної незалежності.

Задля адміністративно-правового забезпечення гарантій незалежності прокурора на внутрішньому організаційному рівні обґрунтовано доцільність законодавчого закріплення розуміння категорії «наказ адміністративного характеру» як обов'язкової до виконання письмової вимоги уповноваженої особи, яка стосується виключно організаційних питань діяльності прокурорів та органів прокуратури.

Обґрунтовано значення та роль органів прокурорського самоврядування як гарантії незалежності прокурорів, що забезпечують інституційну та процесуальну правосуб'єктність прокуратури як органу публічної влади.

Удосконалено наукові підходи розуміння реалізації контрольної-наглядової функції органами прокуратури, що має спрямовуватися на розширення функції правового захисту як складової сфери публічного адміністрування та має змістом здійснення правозахисних, координаційних та інформаційно-превентивних повноважень.

Встановлено критерії класифікації гарантій незалежності прокурорів в Україні, що дозволило виокремити особисті (визначені законом заходи особистої безпеки прокурора, членів його сім'ї, майна, а також інші засоби їх правового забезпечення) та соціально-економічні (визначені законом заходи, спрямовані на вирішення питань фінансування, матеріального та соціально-побутового забезпечення діяльності прокурорів) підгрупи.

Запропоновано суб'єктну та об'єктну ознаки спеціалізації органів прокуратури. Суб'єктна ознака спостерігається у діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, яка взаємодіє з Національним антикорупційним бюро України; об'єктна ознака вбачається у формуванні

спеціалізованих прокуратур на особливо-режимних об'єктах, а також Прип'ятської спеціальної прокуратури Київської області.

Наголошено, що положення стандартів професійної відповідальності та виклад необхідних прав і обов'язків прокурорів є базисом реалізації подальших процесів зміцнення стандартів незалежності прокурорів, до яких віднесено Декларацію про мінімальні стандарти щодо безпеки та захисту прокурорів та їхніх сімей, Рекомендації Ради Європи про роль прокуратури в системі кримінального судочинства, Висновок Парламентської асамблеї Ради Європи № 190 (1995) від 26 вересня 1995 року, Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи щодо дотримання обов'язків і зобов'язань України від 27 вересня 2001 року.

На підставі результатів характеристики зарубіжного досвіду діяльності органів прокуратури виокремлено такі функціональні моделі побудови їх системи, що будуються: 1) за виконанням задачі кримінального переслідування та позбавленням функції загального нагляду (Данія, Естонська Республіка, Республіка Польща, Республіка Словенія, Фінляндська Республіка та Чеська Республіка); 2) на забезпеченні захисту інтересів держави, прав і свобод громадян, юридичних осіб шляхом здійснення контролю за дотриманням законів, швидким і ефективним відправленням правосуддя, а також здійсненні функції кримінального переслідування (Австрія, Бельгія, Італія, Люксембург, Федеративна Республіка Німеччина, Нідерланди, Румунія, Французька Республіка); особливістю системної розбудови такої функціональної моделі діяльності органів прокуратури є її підпорядкування у системі органів Міністерства юстиції, що є частиною системи судоустрою; 3) на здійсненні завдань із захисту прав і свобод громадян, а також представництва інтересів приватних осіб та інтересів держави (Литва, Португалія, Словаччина, Угорська Республіка, Швеція), при цьому закріплюється незалежність та відсутність механізмів підпорядкування органів прокуратури іншим центральним органам виконавчої влади; 4) за принципом сервісного спрямування діяльності її складових та

представництва публічних інтересів у суді (Болгарія, Греція, Іспанія, Латвія). Обґрунтовано доцільність організації побудови національної моделі за принципом сервісного спрямування її діяльності та наділенням повноваженнями із здійснення представництва публічних інтересів у суді (Болгарія, Греція, Іспанія, Латвія).

Удосконалено науково-практичний підхід, що вертикальний розподіл функцій прокуратури є гарантією процесуальної незалежності прокурора, при цьому визначено доцільність встановлення детальної регламентації порядку надання вказівок вищим за рівнем прокурором нижчим за організаційним рівнем.

До системи адміністративно-правового забезпечення гарантій незалежності прокурора віднесено функціонування органів прокурорського самоврядування, що характеризується такими ознаками: 1) спрямованість на вирішення питань внутрішньої діяльності прокуратури, тобто компетенція прокурорського самоврядування не виходить за межі системи прокуратури і не поширюється на питання, пов'язані із реалізацією покладених на прокурорів функціональних повноважень; 2) самотійність прокурорського самоврядування, тобто питання, що належать до його компетенції, вирішуються прокурорами самотійно, на власний розсуд і у власних інтересах, рішення органів прокурорського самоврядування не потребують затвердження іншими органами і виконуються власними силами; 3) колективний характер, тобто віднесені до компетенції прокурорського самоврядування питання вирішуються колегіально, в інтересах не окремих прокурорів, а всього прокурорського корпусу та системи органів прокуратури України.

Систематизовано концептуальні засади адміністративно-правового забезпечення гарантій незалежності прокурора, де особливу увагу приділено принципам верховенства права та належного урядування, що стали базисом для обґрунтування авторських пропозицій для удосконалення чинного та розробки перспективного законодавства України.

**Ключові слова:** адміністративно-правовий статус, вказівка, вплив, втручання, гарантії незалежності прокурора, принципи, процесуальна правосуб'єктність, система.

## ANNOTATION

**Maslova O.V. Administrative and legal support of guarantees of prosecutor's independence in Ukraine.** – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

The dissertation on competition of a scientific degree of the doctor of philosophy on a specialty 081 “Law”. – Zaporizhzhia National University, Zaporizhzhia, 2021.

In the dissertation the establishment on the basis of the analysis of doctrinal and normative sources of administrative and legal bases of maintenance of guarantees of independence of the prosecutor in Ukraine is defined. To achieve this goal in the dissertation the following main tasks are set and solved: to establish the place of the prosecutor in the mechanism of public administration in Ukraine by determining the genesis of formation and development of administrative and legal principles of organization and activity of the Prosecutor's Office of Ukraine; describe the content of the prosecutor's powers in the implementation of public administration functions in Ukraine; to characterize the administrative and legal support of the principles of independence of the prosecutor as a component of the effectiveness of his activities; to classify and types of guarantees of prosecutor's independence in Ukraine; to determine the content and features of administrative and legal support of guarantees of independence of prosecutors in Ukraine; to characterize the administrative and legal support of the activity of the prosecutor's self-government bodies in the system of guarantees of the prosecutor's independence; to generalize international legal and European principles of administrative and legal support of guarantees of independence of the prosecutor;

formulate proposals for improving the administrative and legal support of guarantees of the prosecutor's independence.

The expediency of establishing a constitutional provision on consolidating the procedure for electing the Prosecutor General of Ukraine for a term of 7 years is substantiated. .

In order to provide administrative and legal guarantees for the independence of the prosecutor at the internal organizational level, the expediency of legislative consolidation of the understanding of the category "administrative order" as mandatory for the written request of the authorized person, which relates exclusively to organizational issues of prosecutors and prosecutors.

The significance and role of the prosecutorial self-government bodies as a guarantee of the independence of prosecutors, which ensure the institutional and procedural legal personality of the prosecutor's office as a public authority, are substantiated.

Scientific approaches to understanding the implementation of the control and supervisory function by the prosecutor's office have been improved, which should be aimed at expanding the function of legal protection as a component of public administration and has the content of exercising human rights, coordination and information and preventive powers.

Criteria for classification of guarantees of independence of prosecutors in Ukraine were established, which allowed to distinguish personal (statutory measures of personal security of the prosecutor, members of his family, property, as well as other means of their legal support) and socio-economic (statutory measures to address issues financing, material and social support of prosecutors) subgroup.

Subjective and object signs of specialization of prosecutor's offices are offered. The subjective feature is observed in the activities of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office, which interacts with the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine; object feature is seen in the formation of specialized

prosecutor's offices at special-regime facilities, as well as the Pripjat special prosecutor's office of Kyiv region.

It was emphasized that the provisions of professional responsibility standards and the statement of necessary rights and responsibilities of prosecutors are the basis for further processes of strengthening the standards of independence of prosecutors, which include the Declaration on Minimum Standards for Security and Protection of Prosecutors and Their Families. criminal proceedings, Opinion of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe № 190 (1995) of 26 September 1995, Resolution of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on compliance with the obligations and obligations of Ukraine of 27 September 2001.

Based on the results of the description of foreign experience of the prosecutor's office, the following functional models of building their system are identified: 1) the task of criminal prosecution and deprivation of general supervision (Denmark, Estonia, Poland, Slovenia, Finland and the Czech Republic ; 2) to ensure the protection of the interests of the state, rights and freedoms of citizens, legal entities by monitoring compliance with the law, prompt and efficient administration of justice, as well as the implementation of criminal prosecution (Austria, Belgium, Italy, Luxembourg, Federal Republic of Germany, Netherlands, Romania , The French Republic); a feature of the systematic development of such a functional model of the activity of the prosecutor's office is its subordination to the system of bodies of the Ministry of Justice, which is part of the judicial system; 3) the implementation of tasks to protect the rights and freedoms of citizens, as well as representing the interests of individuals and the interests of the state (Lithuania, Portugal, Slovakia, Hungary, Sweden), while enshrining independence and lack of mechanisms for subordination of prosecutors to other central executive bodies; 4) on the principle of service direction of its components and representation of public interests in court (Bulgaria, Greece, Spain, Latvia). The expediency of organizing the construction of a national model on the principle of

service direction of its activities and empowerment to represent the public interest in court (Bulgaria, Greece, Spain, Latvia) is substantiated.

The scientific and practical approach has been improved, that the vertical division of functions of the prosecutor's office is a guarantee of procedural independence of the prosecutor.

The system of administrative and legal guarantees of prosecutorial independence includes the functioning of prosecutorial self-government, which is characterized by the following features: 1) focus on internal affairs of the prosecutor's office, ie the competence of prosecutorial self-government does not extend implementation of the functional powers assigned to prosecutors; 2) independence of prosecutorial self-government, ie issues within its competence are decided by prosecutors independently, at their own discretion and in their own interests, decisions of prosecutorial self-government bodies do not require approval by other bodies and are implemented by their own forces; 3) collective nature, ie issues referred to the competence of the prosecutor's self-government are resolved collectively, in the interests not of individual prosecutors, but of the entire prosecutorial corps and the system of prosecutor's offices of Ukraine.

The conceptual principles of administrative and legal support of the prosecutor's independence are systematized, where special attention is paid to the principles of the rule of law and good governance, which became the basis for substantiating the author's proposals to improve current and future legislation of Ukraine.

**Key words:** administrative and legal status, instruction, influence, intervention, guarantees of prosecutor's independence, principles, procedural legal personality, system.

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

### *В яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Маслова О.В. Международные стандарты правового регулирования независимости прокуроров. *Legal Si Viata*. 2016. № 8/2(296). С. 87–91.
2. Маслова О. Професійне самоврядування як гарантія незалежності прокурорів і суддів: порівняльний аспект. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4. С. 113–121.
3. Маслова О. Прокурорське самоврядування як гарантія незалежності прокурора. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2016. № 3. С. 12–19.
4. Наулик Н., Маслова О. Обеспечение Советом прокуроров Украины гарантий независимости прокурора при его увольнении с административной должности. *Revista Institutului Național al Justiției*. 2019. № 1(48). С. 52–56.
5. Маслова О. Принципи забезпечення незалежності прокурорів в Україні: нормативно-правове закріплення. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2019. № 2(60). С. 117–127.
6. Маслова О.В. Функції прокурора у реалізації завдань та цілей публічного адміністрування в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 1. С. 367–369.
7. Маслова О.В. Гарантії незалежності прокурора як складова його адміністративно-правового статусу. *Правові новели*. 2021. № 13. С. 145–150.
8. Маслова О.В. Принципи адміністративно-правового забезпечення незалежності прокурорів. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2021. № 1(37). С. 151–157.

***Які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:***

9. Маслова О.В. Особливості забезпечення незалежності прокурора в Україні та Республіці Польща. *Державне регулювання суспільних відносин: розвиток законодавства та проблеми застосування* : збірник тез міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 10–11 липня 2015 р. м. Київ, 2015. С. 108–111.

10. Маслова О.В. Здійснення впливу на прокурора як загроза його незалежності. *Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Тернопіль, 8–9 квітня 2016 р. Тернопіль : Економічна думка, 2016. С. 48–50

11. Маслова О.В. Нормативно-правове регулювання оплати праці прокурора як гарантія незалежності його діяльності. *Прокуратура України в умовах європейської інтеграції* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 19 травня 2016 р. К. : Національна академія прокуратури України, 2016. С. 188–190.

## ЗМІСТ

<b>ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....</b>	<b>14</b>
<b>ВСТУП.....</b>	<b>15</b>
<b>РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ</b>	
<b>АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГАРАНТІЙ</b>	
<b>НЕЗАЛЕЖНОСТІ ПРОКУРОРА .....</b>	<b>24</b>
1.1 Прокурор у механізмі публічного адміністрування в Україні: становлення та трансформація адміністративно-правового статусу .....	24
1.2 Функції прокурора у реалізації завдань та цілей публічного адміністрування в Україні .....	35
1.3 Адміністративно-правове забезпечення принципів незалежності прокурора як складова ефективності його діяльності .....	47
Висновки до розділу 1.....	64
<b>РОЗДІЛ 2 ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-</b>	
<b>ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГАРАНТІЙ НЕЗАЛЕЖНОСТІ</b>	
<b>ПРОКУРОРА .....</b>	<b>68</b>
2.1 Класифікація гарантій незалежності прокурора в Україні.....	68
2.2 Адміністративно-правове забезпечення гарантій незалежності прокурора в Україні: зміст та реалізація.....	78
2.3 Адміністративно-правове забезпечення діяльності органів прокурорського самоврядування у системі гарантій незалежності прокурора.....	124
Висновки до розділу 2 .....	140
<b>РОЗДІЛ 3 АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ</b>	
<b>НЕЗАЛЕЖНОСТІ ПРОКУРОРА В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ</b>	
<b>УКРАЇНИ.....</b>	<b>147</b>

3.1 Характеристика адміністративно-правового забезпечення гарантій незалежності прокурора: міжнародний та європейський досвід.....	147
3.2 Напрями удосконалення адміністративно-правового забезпечення гарантій незалежності прокурора в Україні.....	170
Висновки до розділу 3.....	179
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	183
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	189
<b>ДОДАТКИ</b> .....	208

**ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ**

ГК України	Господарський кодекс України
ЄС	Європейський Союз
ЄСПЛ	Європейський суд з прав людини
КАС України	Кодекс адміністративного судочинства України
КК України	Кримінальний кодекс України
КМРС	Комітет Міністрів Ради Європи
КПК України	Кримінально-процесуальний кодекс України
КУпАП	Кодекс України про адміністративні правопорушення
ООН	Організація Об'єднаних Націй
ЦК України	Цивільний кодекс України

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Триваючі процеси реформування національної системи правоохоронних органів в цілому, і зокрема, органів прокуратури, досягнення існуючих європейських стандартів її функціонування є важливою складовою євроінтеграції України до Європейського Союзу. Функціональним спрямуванням діяльності органів прокуратури згідно із положеннями Конституції України є забезпечення захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави та координації діяльності інших правоохоронних органів. На прокуратуру покладено виконання сукупності повноважень із підтримання публічного обвинувачення в суді та представництва інтересів держави в судах, безпосереднього здійснення процесуального керівництва досудовим розслідуванням та його організаційно-правового супроводу, фактичного нагляду за дотриманням органами досудового розслідування норм матеріального і процесуального права.

Ефективна реалізація повноважень прокурора можлива лише через забезпечення абсолютної самостійності та незалежності від будь-яких суб'єктивних факторів. За таких умов чи не найперше місце серед гарантій діяльності прокурорів в Україні займає принцип незалежності.

Вивчення окремих питань забезпечення незалежності прокурорів відноситься до міжгалузевих напрямів науково-практичних досліджень, зокрема, в межах науки кримінального процесу виділяються праці Ю.М. Грошевого, Л.М. Давиденка, В.В. Долежана, М.В. Косюти, О.Р. Михайленка, О.М. Литвака, Н.С. Наулік, В.М. Тертишника та інших; в межах конституційного права виділяються праці Ю.М. Дьоміна, П.М. Каркача, В.Т. Маляренка, В.І. Малюги, С.В. Прилуцького, М.К. Якимчука та ін. Проблематика адміністративно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури розглядалася у науково-практичних дослідженнях О. М. Бандурки, В.М. Бевзенка, Ю.А. Волкової, С.В. Грищака,

С.М. Гусарова, Р.А. Калюжного, В.І. Курила, Д.М. Лук'янця, Д.В. Лученка, Р.С. Мельника, Р.В. Миронюка, Д.В. Приймаченка, А.А. Шарая та інших.

Науково-теоретичне підґрунтя для написання дисертації становлять також праці таких провідних національних та зарубіжних фахівців у галузі адміністративного права, як В.Б. Авер'янова, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяк, М.Ю. Віхляєва, П.В. Діхтієвського, Є.В. Додіна, В.В. Доненка, С.В. Ківалова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Є.В. Курінного, О.В. Кузьменко, Ю.О. Легези, Н.Р. Нижник, С.Г. Стеценка та ін..

Проблематика комплексного дослідження адміністративно-правових засад організації та діяльності прокуратур піднімалась у дисертаціях В.В. Сухоноса «Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики» (2009 р.), Н.В. Топчий «Органи кримінальної юстиції у механізмі правоохоронної діяльності» (2015 р.), О.В. Хорсуненка «Прокуратура України та країн-членів Європейського Союзу: порівняльне дослідження» (2019 р.), Б.Г. Васильчука «Прокуратура як суб'єкт адміністративного права України» (2019 р.), Ю.Г. Севрука «Адміністративно-правове забезпечення реалізації функцій прокуратури України в контексті реформування органів кримінальної юстиції» (2020 р.), І.В. Соболевої «Прокурор в адміністративному судочинстві: питання теорії та практики» (2021 р.) та інших науковців.

Проте питання адміністративно-правових засад забезпечення гарантій незалежності прокуратури розкрито в юридичній науці фрагментарно, у межах більш загальних тем, що актуалізує тему даної дисертаційної роботи.

**Зв'язок роботи із науковими програмами, планами, темами.** Дисертацію виконано у відповідності до Пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2020 р., затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 07 вересня 2011 р. № 942; Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 рр., затверджених Постановою Загальних Зборів Національної академії правових наук України від 03 березня 2016 р.; Указу Президента України «Про

затвердження Національної стратегії у сфері прав людини» від 25 серпня 2015 р. № 501/2015; Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р; та Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 р., затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р, а також Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 02 грудня 2020 р. № 1556-р.

**Мета і задачі дослідження.** *Мета* дисертаційної роботи полягає у визначенні на підставі аналізу доктринальних та нормативних джерел адміністративно-правових засад забезпечення гарантій незалежності прокурора в Україні.

Для досягнення вказаної мети в дисертаційній роботі поставлено й вирішено такі основні *задачі*:

- встановити місце прокурора у механізмі публічного адміністрування в Україні через визначення генези становлення і розвитку адміністративно-правових засад організації та діяльності прокуратури України;
- описати зміст повноважень прокурора у реалізації функцій публічного адміністрування в Україні;
- охарактеризувати адміністративно-правове забезпечення принципів незалежності прокурора як складоваої ефективності його діяльності;
- здійснити класифікацію видів гарантій незалежності прокурора в Україні;
- визначити зміст та особливості адміністративно-правового забезпечення гарантій незалежності прокурорів в Україні;
- охарактеризувати адміністративно-правове забезпечення діяльності органів прокурорського самоврядування у системі гарантій незалежності прокурора;
- узагальнити міжнародно-правові та європейські засади адміністративно-правового забезпечення гарантій незалежності прокурора;

– сформулювати пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правового забезпечення гарантій незалежності прокурора.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини у сфері адміністративно-правового регулювання організації та діяльності прокуратури України.

*Предметом дослідження* є адміністративно-правове забезпечення гарантій незалежності прокурора в Україні.

*Методи дослідження.* У дисертації використано систему підходів, принципів і методів наукового пізнання, вибір яких зумовлений метою та завданнями дослідження з урахуванням його об'єкта й предмета. Закони діалектики, прийоми структурно-логічного методу, системний метод застосовуються в процесі дослідження історії становлення й розвитку становлення і розвитку адміністративно-правових засад організації та діяльності прокуратури України (підрозділ 1.1). Методологія порівняльного законодавства та принцип історизму застосовуються для узагальнення міжнародно-правових та європейських засад адміністративно-правового забезпечення гарантій незалежності прокурора (підрозділ 1.2). Філософські методи діалектики та метафізики, системний метод і прийоми логічного методу (аналіз, синтез, дедукція та індукція) застосовуються для здійснення класифікації та характеристики системи гарантій незалежності прокурора в Україні (підрозділ 2.1). Закони діалектики, прийоми логічного методу, системний і структурно-функціональний методи, методи юридичної статистики та юридичного моделювання використовуються з метою характеристики адміністративно-правового забезпечення принципів незалежності прокурора як складова ефективності його діяльності (підрозділ 1.3, розділ 2). Методи порівняльного правознавства, прийоми логічного методу та метод юридичної статистики використовуються для дослідження адміністративно-правових засад організації та діяльності регіональних прокуратур в зарубіжних країнах (підрозділ 3.1). Прийоми логічного методу, системний та структурно-функціональний методи, а також методи юридичної догматики та юридичного моделювання застосовуються для визначення

сформулювати пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правового забезпечення гарантій незалежності прокурора (розділ 3).

*Нормативну основу* роботи становлять Конституція та закони України, рішення Конституційного Суду України, міжнародні нормативно-правові акти, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постанови касаційних судів у складі Верховного Суду та постанови Великої Палати Верховного Суду, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України та відомчі нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади.

*Емпіричну базу* дисертації складають дані, акумульовані Державною службою статистики України, Офісом Генерального прокурора, структурними підрозділами апаратів обласних прокуратур, а також правова публіцистика, довідкові видання, матеріали репрезентативних соціологічних досліджень тощо.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає у тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній правовій науці комплексним науковим дослідженням адміністративно-правового забезпечення гарантій незалежності прокурора в Україні. У результаті проведеного дослідження сформульовано нові наукові положення і висновки, запропоновані особисто здобувачем, зокрема:

*уперше:*

– обґрунтовано доцільність встановлення конституційного положення про закріплення процедури вибору Генерального прокурора України строком на 7 років, при цьому необхідним є встановлення положення, що реалізація процедури висловлення йому недовіри допускається лише конституційною парламентською більшістю голосів, що сприятиме усунення проявів політичного тиску на нього та забезпеченню його реальної процесуальної незалежності;

– задля адміністративно-правового забезпечення гарантій незалежності прокурора на внутрішньому організаційному рівні обґрунтовано доцільність

законодавчого закріплення розуміння категорії «наказ адміністративного характеру» як обов'язкової до виконання письмової вимоги уповноваженої особи, яка стосується виключно організаційних питань діяльності прокурорів та органів прокуратури;

– обґрунтовано значення та роль органів прокурорського самоврядування як гарантії незалежності прокурорів, що забезпечують інституційну та процесуальну правосуб'єктність прокуратури як органу публічної влади;

*удосконалено:*

– наукові підходи розуміння реалізації контрольної-наглядової функції органами прокуратури, що має спрямовуватися на розширення функції правового захисту як складової сфери публічного адміністрування та має змістом здійснення правозахисних, координаційних та інформаційно-превентивних повноважень;

– критерії класифікації гарантій незалежності прокурорів в Україні, що дозволило виокремити особисті (визначені законом заходи особистої безпеки прокурора, членів його сім'ї, майна, а також інші засоби їх правового забезпечення) та соціально-економічні (визначені законом заходи, спрямовані на вирішення питань фінансування, матеріального та соціально-побутового забезпечення діяльності прокурорів) підгрупи;

– запропоновано суб'єктну та об'єктну ознаки спеціалізації органів прокуратури. Суб'єктна ознака спостерігається у діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, яка взаємодіє з Національним антикорупційним бюро України; об'єктна ознака вбачається у формуванні спеціалізованих прокуратур на особливо-режимних об'єктах, а також Прип'ятської спеціальної прокуратури Київської області;

– систематизацію концептуальних засад адміністративно-правового забезпечення гарантій незалежності прокурора, де особливу увагу приділено принципам верховенства права та належного урядування, що стали базисом

для обґрунтування авторських пропозицій для удосконалення чинного та розробки перспективного законодавства України;

*дістали подальшого розвитку:*

– узагальнення досвіду адміністративно-правового забезпечення гарантій незалежності прокурора у зарубіжних державах, де зосереджено дослідницьку увагу на здійсненні характеристики організаційно-правової моделі функціонування прокуратур держав-членів Європейського Союзу, в результаті чого обґрунтовано доцільність організації побудови національної моделі за принципом сервісного спрямування її діяльності та наділенням повноваженнями із здійснення представництва публічних інтересів у суді (Болгарія, Греція, Іспанія, Латвія);

– науково-практичний підхід, що вертикальний розподіл функцій прокуратури є гарантією процесуальної незалежності прокурора, при цьому визначено доцільність встановлення детальної регламентації порядку надання вказівок вищим за рівнем прокурором нижчим за організаційним рівнем.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес та можуть бути використані у:

– *науково-дослідній сфері* – для розроблення актуальних напрямів удосконалення адміністративно-правового забезпечення гарантій незалежності прокуратури на всіх рівнях, класифікації та деталізації адміністративно-правових засобів забезпечення цифровізації прокурорської діяльності, а також для вивчення відповідних правових механізмів на загальнотеоретичному рівні й у межах інших галузей права (акт впровадження у науково-дослідну діяльність Національного технічного університету «Дніпровська політехніка» від 08.10.2021 р.);

– *правотворчій діяльності* – для розробки пропозицій щодо внесення змін до Закону України від 14 жовтня 2014 р. «Про прокуратуру», Кодексу

адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів з метою забезпечення ефективності гарантій незалежності прокуратури;

– *правозастосовчій діяльності* – для поліпшення й удосконалення практики адміністративно-правового забезпечення гарантій незалежності прокурора в Україні;

– *освітньому процесі* – для підготовки підручників і посібників зі спеціальностей «Адміністративне право», «Адміністративно-процесуальне право України», «Судові та правоохоронні органи України», а також під час викладання відповідних дисциплін (акт впровадження до освітнього процесу Національного технічного університету «Дніпровська політехніка» від 08.10.2021 р.).

**Особистий внесок здобувача.** Основні положення й висновки дисертації розроблено автором самостійно з використанням новітніх досягнень вітчизняної науки адміністративного права та робіт зарубіжних учених-адміністративістів. Усі положення й висновки, викладені в дисертації, ґрунтуються на власних дослідженнях автора.

**Апробація результатів дослідження.** Основні положення та висновки дисертації були оприлюднені на 3 міжнародних науково-практичних конференціях, а саме: «Державне регулювання суспільних відносин: розвиток законодавства та проблеми застосування» (м. Київ, 2015 р.); «Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід» (м. Тернопіль, 2016 р.); «Прокуратура України в умовах європейської інтеграції» (м. Київ, 2016 р.).

**Публікації.** Основні положення та результати дисертації відображені у 11 наукових працях, з них 5 опубліковано у виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук та включені до міжнародних наукометричних баз, 3 статті – у зарубіжних наукових виданнях, а також у 3 тезах доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях.

**Структура та обсяг роботи.** Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних

джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 222 сторінки, у т. ч. основного тексту – 174 сторінки. Список використаних джерел налічує 188 найменувань.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГАРАНТІЙ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ПРОКУРОРА

#### 1.1 Прокурор у механізмі публічного адміністрування в Україні: становлення та трансформація адміністративно-правового статусу

Триваюча реформа механізму публічного адміністрування, масштабні перетворення, яких зазнала система органів прокуратури як її складової, вимагають здійснення історико-правового екскурсу, метою якого має бути визначення тенденції до її розвитку у майбутньому.

Реформа органів прокуратури має відбуватися в умовах необхідності впровадження європейських правових стандартів, що вимагає перегляду функціональних та компетенційних підходів до розуміння значення діяльності прокурора, який має із органу загального нагляду та контролю трансформуватися у суб'єкта владних повноважень, діяльність якого має відповідати вимогам адміністративної сервісності.

Історико-правовий метод наукового пізнання дозволяє спрогнозувати, визначити модель розвитку суспільного явища в конкретних умовах, що дозволяє враховувати особливості національного становлення державно-владної механізму забезпечення прав і свобод людини.

Проблема дослідження історії розвитку прокуратури не є новою для вітчизняної науки та неодноразово була предметом наукових розробок вчених сучасності та минулих років. У дослідженнях С.В. Циганка було обґрунтовано декілька етапів розвитку прокуратури, при цьому вченим її виникнення пов'язувалось ще із часами давньо античної державності. Так, С.В. Циганок відзначає, що за часів Стародавньої грецької державності інститут прокуратури був безпосередньо пов'язаний із реалізацією принципів народовладдя, що означало виборний характер формування такого органу суспільної (громадської) влади. Каральний характер діяльності прокуратури

вченим пов'язувався із часами функціонування такого інституту у Середньовічній Франції, що в цілому стало базисом для поширення практики правового регулювання здійснення прокурорського нагляду та контролю в інших країнах Західної та Центральної Європи [174, с. 42].

Водночас необхідно підкреслити, що історично інститут прокуратури не був характерним для розвитку української держави. Зокрема, дослідник Д. Серов зазначав за часів Російської імперії скарга на діяльність посадовця могла подаватися відразу до государя, оминаючи будь-які інші інстанції, що має бути подана будь-яким громадянином [144, с. 47].

До прототипів прокуратури, як зазначають Д. Добровольський, Д. Серов, відноситься створення відповідно до Чолобитного приказу 1549 р. спеціального органу, що визнавався найвищою апеляційною та контрольно-наглядовою інстанцією Московії, серед повноважень якого виокремлювалось розгляд скарг, що подавалися до царя, з подальшою їх перевіркою, зокрема, факту достовірності відомостей, які складали їх зміст. Дія наказу була у часовому вимірі доволі тривалою, відтак умовно зародження інституту прокуратури як контрольно-наглядового органу державної влади на території сучасної України може бути віднесена до часів середини XVI ст. [30, с. 42].

Варто відзначити, що спроба створення незалежного контрольно-наглядового органу була здійснена і при функціонуванні української козацької держави, де починаючи з 1579 р. функціонував Український Трибунал, до складу якого депутатами щорічно обирався прокурор (інстигатор), до компетенції якого відносилось подання позовів до трибунальського суду. Крім того прокурор часів української козацької держави був зобов'язаний узагальнювати звітування наглядачів приватних господарств про позови, скарги та вчинені правопорушення [24, с. 125].

Розвиток української держави характеризувався тією особливістю, що в умовах загарбницького поширення влади Російської імперії, Австро-Угорської імперії було неможливо говорити про збереження національних

традицій державотворення, які славилися на всю Європу надзвичайно високим рівнем демократизму (в цьому сенсі необхідно зазначити, що перша демократична конституція – це була саме конституція, розроблена Пилипом Орликом у 1710 році, яка вже в подальшому стала основою для конституцій буржуазних держав Західної Європи [63]), було неможливим. Таким чином, розвиток українського державотворення відбувався в умовах запозичення або швидше нав'язування моделі прокуратури Російської імперії [179, с. 145], що за своєю ефективністю та відповідністю європейським демократичним стандартам визначаються як неналежні форми, методи, принципи організації діяльності, а відтак такий досвід для подальших процесів трансформації швидше є негативним, ніж позитивним [14, с. 26-27]. Однак із міркувань необхідності дотримання принципів історичної об'єктивності здійснення дослідження розвитку інституту прокуратури на території сучасної України оминати цей період і не висвітлити його в межах цього дослідження уявляється недоцільним.

Відповідно до Указу про фіскалів та про їх посади і дії» від 17 березня 1714 р. була запроваджена служба фіскалів, своєрідний прототип прокуратури як контрольно-наглядового органу Російської імперії. До повноважень фіскалів відносилось, зокрема, нагляд за діяльністю судової системи Російської імперії. Служба фіскалів мала інстанційні рівні організації, до складу якої входили обер-фіскал (голова служби), провінціал-фіскали (що діяли на рівні обласних управлінь), та міські фіскали (найнижчий рівень підпорядкування) [144, с. 71].

Хибним досвідом у регулюванні діяльності фіскалів було нормативне закріплення положення про те, що отримання премій такими посадовцями пов'язувалось із отриманням ними «справедливого доносу», тоді як не встановлювалась відповідальність за неправдивий донос не існувало, що своїм результатом мало постійні утиски таких суб'єктів владних повноважень [89, с. 226]. Саме із міркувань низької ефективності діяльності

фіскалів в подальшому було вчинено ще декілька спроб реформування органів, уповноважених на здійснення контрольних-наглядових функцій. Так, відповідно до Указів Петра I «Про заснування прокуратури» від 12 січня 1722 р. та «Про посаду генерал-прокурора» від 27 квітня 1722 р. було визначено нормативне закріплення форми акту прокурорського реагування, яким був протест прокурора, дія якого стосувалась визначення правомірності змісту актів органів виконавчої влади. Процедура винесення протесту прокурора своїм наслідком мало припинення розгляду справи та виконання судового рішення, яке було визнано неправомірним, незаконним. При цьому такий генерал-прокурор безпосередньо підпорядкувався російському імператору; крім того генерал-прокурор був наділений правом законодавчої ініціативи шляхом подання до Сенату пропозицій щодо прийняття конкретних указів [144, с. 56]. Діяльність генерал-прокурора Російської імперії за міркуваннями істориків визначалась як спеціальний орган загального нагляду, функціональне спрямування здійснення повноважень реалізується у контролі та нагляді за органами державної адміністрації, органами судової влади [144, с. 56]. Організація прокуратури Російської імперії завжди перебувала в умовах реформування, одним із таких етапів стало створення губернських прокурорів у 1733 році, що відповідало адміністративно-територіальному устрою держави, і було здатно, на думку Д. Серова вирішити проблеми децентралізації влади, що безпосередньо впливало на ефективність здійснення державного управління [144, с. 60].

Отже, передусім створення органів прокуратури в Російській імперії переслідувало мету реалізації функції контролю та нагляду за діяльністю органів виконавчої влади і судових органів.

Таким чином, виникнення органів прокуратури передусім було проявом створення спеціального суб'єкта, наділеного обсягом адміністративних повноважень із здійснення державного контролю та нагляду за діяльністю органів виконавчої влади (органів державної

адміністрації). Наділення функції попередження вчинення правопорушень, та відповідно розслідування злочинів пов'язується із прийняттям указів Катерини II – «Установ для управління Губерній Всеросійської Імперії» від 7 листопада 1775 р. З цього приводу варто навести міркування історика В. Ломакіна, який наголошував, що зародження органів прокуратури своєю метою переслідувало видання протестів на незаконні дії судових та адміністративних органів з подальшим інформуванням про виявлені порушення генерал-прокурора як вищу інстанцію державного контролю та нагляду. Варто відзначити, що специфікою функціонування прокурора у здійсненні контрольно-наглядових повноважень є відсутність процедури його безпосередньої участі у судово-слідчому провадженні [74, с. 17]. Реформатором системи органів прокуратури став Олександра I, указом якого у 1802 р. було створено декілька міністерств, зокрема і міністерство юстиції, до складу якого входив генерал-прокурор (який був водночас і міністром юстиції) та його канцелярія, до повноважень якого та завдань діяльності було віднесено здійснення управління системою суду та прокурорського нагляду. Здійснена реформа прокурорського нагляду знайшла неоднозначні оцінки в науковій літературі – від схвальних [188, с. 32] до негативних [155, с. 41]. Вбачається, що поєднання функцій міністра юстиції та генерал-прокурора своїм безумовним негативним наслідком мало втрату незалежності останніх, адже вони із суб'єкта нагляду та контролю фактично перетворилися на орган виконавчої влади.

Наступний етап розвитку системи органів прокуратури пов'язувався із прийняттям «Основних положень про прокуратуру» (II пол. XIX ст.), де було визначено що її головним завданням є «спостереження за точним і однаковим виконанням законів» [31]. Фактично закладені основи функціонування органів прокуратури були незмінними вже до 1917 року [32, с. 46], і полягали у запровадженні субординаційної внутрішньої структури підпорядкування при відсутності зовнішніх правообмежувальних факторів

діяльності, (що, відверто було і успадковано і в радянські часи), та було посилено у 1864 році наданням прокуратурі функцій досудового слідства та представництва в кримінальному процесі [159, с. 74].

Судова реформа 1864 року була негативно оцінена істориками права, зокрема, С. Казанцев зазначав, що прокуратура в результаті втратила свою незалежність та стала «придатком суду», головним завданням якої стало підтримання обвинувачення у кримінальному переслідуванні [47, с. 83]. Видатний адвокат минулого століття А. Коні зазначав, що :«зміни, що відбулися у характері діяльності прокурора, надаючи йому більш «обвинувальну відособленість», можливо, виглядали красиво з теоретичної точки зору, проте суперечили умовам нашого адміністративного життя та йшли в розрізі з внутрішніми потребами нашого губерньського ладу. Поспішаючи здійснити пристрасне бажання скоріше розчистити для нових насаджень місце, поросле бур'яном і напівгнилими деревами, був зрубаний дуб, що стояв на сторожі лісу» [60, с. 7].

Частина українських земель, що перебувала під владою Австро-Угорської імперії, пов'язувалась із діяльністю Державної прокуратури, задачею функціонування якої було захист інтересів держави. (1849–1850pp.). Прокуратура у Львові часів II пол. XIX ст. виконувала повноваження із забезпечення підтримання обвинувачення у суді, функції нагляду за дисциплінарними проступками судових чиновників та тюрмами. М. Никифорак висловлювався з питань доцільності реформування органів прокуратури часів середини XIX ст. як результату реформування інквізиційного процесу на змагальний кримінальний процес, що обґрунтувало необхідність створення спеціального державного органу, уповноваженого на підтримання державного обвинувачення [101, с. 30].

Протилежним за рівнем правової ефективності була організація системи прокуратури на західних територіях України. Так, Н. Панич зазначав, що правове регулювання діяльності прокуратури часів XIX ст.

відбувається відповідно до наказу Міністерства юстиції Австрії «Про встановлення початку діяльності новоорганізованих Вищих крайових судів у м. Львові та м. Кракові, Вищих державних прокуратур при цих судах, а також початку діяльності судів першої інстанції та державних прокуратур при цих судах» від 29 червня 1855р. До прокурорів висувався значний обсяг вимог щодо їх належного рівня професійної та морально-етичної підготовки, що своїм результатом мало досягнення відповідного рівня ефективності діяльності органів прокуратури [109, с. 10].

Наступним етапом розвитку системи прокуратури на території сучасної України стало проголошення Української народної республіки 1917-1921 рр. За ці часи на території України діяв Генеральний Суд, при якому функціонували прокуратури [167]. Головним змістом функціональної компетенції діяльності прокуратури часів Української народної республіки була підтримка державного обвинувачення у суді [43, с. 24], однак вже відповідно до Закону УНР від 4 січня 1918р. «Про урядження прокурорського нагляду на Україні» було запроваджено функцію загального нагляду та контролю за діяльністю апеляційних та окружних судів [9, с. 126].

На території західних областей сучасної України було проголошено Західноукраїнську народну республіку, де нормативні засади правового регулювання діяльності судових та правоохоронних органів визначено було Законом «Про тимчасову організацію судів і влади судової» від 21 листопада 1918 р. Згідно із зазначеним законодавчим актом на території ЗУНР діяла Державна прокуратура, змістом діяльності якої було передусім підтримка звинувачення у кримінальному провадженні [92, с. 144]. З врахуванням стану триваючого військового стану організація прокуратури ЗУНР характеризувалася домінуючим каральним впливом. На території ЗУНР функціонувала військова прокуратура (на території військових областей), а на території військових округів функціонували судові офіцери [166, с. 144]. Отже, прокуратура ЗУНР характеризувалася військовою та територіальною організацією, що передусім було обумовлено наявним в ті часи воєнного

стану [174, с. 46]. Звичайно час існування УНР та ЗУНР не дозволяє об'єктивно оцінити ефективність запровадження механізму організації публічної влади в цілому, і зокрема, системи органів прокуратури, однак необхідно підкреслити, що відсутність концепції та стратегії реформування та побудови державності безумовно негативно вплинуло на ефективність здійснених в ті часи реформ та перетворень [19, с. 158].

Водночас починаючи із 1917 року відбувається і примусове формування територій радянських республік, зокрема, на території сучасної України. Нормативне регулювання діяльності органів прокуратури радянських часів здійснювалось відповідно до Декрету №1 «Про суд» від 5 грудня 1917р., згідно з яким було ліквідовано всі державні установи царського режиму, в тому числі і прокуратура [105], що призвело до відсутності такого суб'єкта владних повноважень впродовж декількох років.

Дослідники історії радянського періоду розвитку державності на території сучасної України обґрунтовували, що створення органів прокуратури пріоритетно не переслідувало мету забезпечення режиму законності, однак, при цьому функціональне спрямування діяльності органів прокуратури нормативно пов'язувалось саме із цим завданням [43, с. 20]. Саме такий постулат було проголошено у листі В.І. Леніна до Політбюро ЦК РКП (б) «Про подвійне підпорядкування та законність» зазначалось, що забезпечення режиму законності та правопорядку вимагало створення органів «нової» прокуратури [102]. На виконання зазначеного листа 26 травня 1922 р. Всеросійським Центральним Виконавчим Комітетом було прийнято Положення про прокурорський нагляд, згідно із нормами якого було обґрунтовано необхідність функціонування «радянської» прокуратури, що і було реалізовано 28 червня 1922 р. Необхідно підкреслити, що домінуючим у діяльності радянської прокуратури було реалізація наглядової функції. Радянська прокуратура функціонувала в складі Міністерства юстиції УРСР [186, с. 213]. Органи радянської прокуратури були наділені

повноваженнями опротестування розпоряджень і постанов Радм Народних Комісарів і Президії Всеросійського Центрального Виконавчого Комітет.

Наступним етапом розвитку радянської прокуратури стало затвердження у 1933 році «Положення про Прокуратуру Союзу РСР», де закріплювалось, що сферами прокурорського нагляду є здійснення загального нагляду; здійснення нагляду за виконанням законів органами дізнання та попереднього слідства; нагляд за законністю та правильністю дій Об'єднаного державного політичного управління; міліції, виправно-трудогих установ; нагляд за правильним та однаковим виконанням законів судовими органами [111]. Нормативне закріплення статусу прокуратури на конституційному рівні відбулося у 1936 році [61]. Подібні законодавчі норми були збережені у Конституції УРСР від 30 січня 1937р. та Конституції УРСР від 20 квітня 1978 р. [6].

В цілому зазначеними нормативно-правовими актами прямо закріплювалось підпорядкування міністерств, відомств, органів місцевого самоврядування, підприємств, громадських організацій, посадових осіб та окремих громадян прокурорському нагляду [106]. Подальший розвиток органів радянської прокуратури закріпив до кола їх завдань здійснення нагляду за діяльністю органів адміністративної юрисдикції, що передбачало витребування для перевірки постанов органів виконавчої влади; опротестування незаконних або необґрунтованих постанов; внесення подань для усунення виявлення порушень, пов'язаних із притягненням до адміністративної відповідальності; охорона прав та свобод громадян, гарантованих Конституцією УРСР [104].

В якості проміжного висновку характеристики розвитку органів прокуратури необхідно підкреслити, що радянський період відзначався домінуючим впливом на їх діяльність партійних органів, домінування «керівної ролі комуністичної партії», що не могло свідчити про незалежність та об'єктивність здійснення функції загального [166, с. 123-126].

Отже, органи радянської прокуратури були репресивно-каральним органом державної влади [174, с. 49–50]. Часи «перебудови», що характеризували розвиток УРСР у другий половині 80-х рр. ХХ ст. визначили доцільність не лише політичної, економічної та соціальної трансформацій, а і перегляд ідеологічної складової здійснення державної та регіональної політик, що передусім полягало у необхідності відмови від домінування радянської партії. Рівень ефективності здійснюваних реформ державницької будови управлінських органів часів «перебудови» очевидно був недостатнім, що призвело до розпаду СРСР [103].

Здобуття незалежності України у 1991 році призвело до докорінної зміни системи розбудови органів державної та муніципальної влади в цілому, і зокрема, органів прокуратури.

5 листопада 1991 р. був ухвалений Закон України «Про прокуратуру» [130]. Не можна сказати, що створення органів прокуратури незалежної України повністю було позбавлено радянської «спадщини», до характеристик якої безумовно відносилось збереження функції загального нагляду. Функцію загального нагляду було збережено і відповідно до Конституції України 1996 року [64].

Суттєві трансформації системи органів прокуратури пов'язуються із суспільно-політичними змінами в Україні 2014 року в цілому, і зокрема, судової реформи.

14 жовтня 2014 р. було прийнято оновлену редакцію Закону України «Про прокуратуру» № 1697-VII, що визначив принципово новий підхід до визначення нормативних засад організації і діяльності прокуратури України, статусу прокурорів, порядку здійснення прокурорського самоврядування, а також внутрішньої системи прокуратури України [129]. Законом України від 14.10.2014 р. № 1697-VII було запроваджено принципи конкурсного добору на посади органів прокуратури, що вплинуло на зміст її адміністративної правосуб'єктності [129]. Впровадження ідей судової реформи визначило необхідність внесення змін до Конституції України. Так, відповідно до

Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 р. № 1401-VIII розділ VII «Прокуратура» було виключено та додано ст. 131<sup>1</sup>. Натомість на конституційному рівні було закріплено, що до функцій прокуратури відноситься: «1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організація та 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» [123].

Започаткована у 2014-2016 рр. реформа органів прокуратури обґрунтовувалась необхідністю впровадження до національного правового простору європейських демократичних цінностей «людиноцентристської» ідеології здійснення функцій державних та муніципальних органів публічної влади. При цьому очевидним є висновок, що здійснені реформи не є досконалими, і потребують подальших активізаційних дій, удосконалення нормативного базису їх правового регулювання. В цілому вектор здійснюваних реформ органів прокуратури передбачає їх трансформацію із каральних органів на правозахисного адміністративно-сервісного суб'єкта владних повноважень [49, с. 8].

Здійснена характеристика історичного розвитку та становлення органів прокуратури на території сучасної України дозволяє виокремити такі етапи, як:

1) етап виникнення органів прокуратури (XV-XVIII ст.ст.), що відзначається функціонування таких органів влади як складових судових органів, що унеможливило забезпечення гарантій їх процесуальної незалежності;

2) етап становлення органів прокуратури як складової системи державних органів (XVIII-початок XX ст.ст.), відзначався прийняттям основоположних нормативно-правових актів з питань діяльності

прокуратури, що характеризувався закріпленням процесуального взаємозв'язку органів прокуратури та органів юстиції;

3) етап функціонування радянської прокуратури (1917-1991 рр.), для якого було характерно запровадження функції «загального нагляду» та політичного контролю за її діяльністю;

4) етап зародження прокуратури незалежної України (1991-2014 рр.), що визначив необхідність кардинальної трансформації органів прокуратури, однак при цьому має бути охарактеризований як такий, що відбувався під впливом застарілих радянських підходів, що негативно вплинуло на ефективність здійснених реформ;

5) етап європеїзації адміністративно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури (з 2014 р. – по теперішній час), якому притаманно радикальні зміни нормативного закріплення статусу прокурора, критеріїв відбору на відповідні посади, а також визначення системи гарантій його діяльності та остаточного відходу від радянської спадщини у вигляді функції «загального нагляду».

Отже, ретроспективна характеристика етапів становлення та розвитку органів прокуратури в Україні дозволяє виокремити в якості тенденції державотворення подальшу трансформацію їх адміністративно-правового статусу, що має відповідати концепції «людиноцентризму» та розбудови механізму публічного управління на засадах адміністративної сервісності діяльності суб'єктів владних повноважень.

## **1.2. Функції прокурора у реалізації завдань та цілей публічного адміністрування в Україні**

Визначення функцій прокурора України вимагає визначення концептуальних засад реалізації мети та цілей публічного адміністрування в Україні.

Реалізація функцій прокурора України безпосередньо пов'язується із визначенням змісту його компетенції в цілому, і зокрема, встановлення системи гарантій незалежності його діяльності. До складових адміністративно-правового статусу прокурора, як зазначає В.І. Бабенко [8, с. 108] необхідно віднести мету, завдання та функції, компетенцію, організаційну структуру і відповідальність. О. Михайленко наголошує, що функції прокуратури визначають її місце та значення у системі публічного адміністрування, характеризуючи зміст її соціальної ефективності [88, с. 16]. Особливо актуалізація питання визначення функцій прокуратури пов'язується із оголошеним напрямом європеїзації законодавства України. Розуміння функцій прокуратури має виходити із загальнозживаного підходу до їх визначення як способів (напрямів) діяння речі або елементу системи, спрямований на досягнення певного ефекту [171, с. 389].

Відповідно до «Словнику української мови» термін «функція» розуміється як: 1) явище, яке залежить від іншого явища, є формою його виявлення і змінюється відповідно до його змін; 2) робота кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось [149, с. 651].

Категорія «функція» є поширеною для правничої науки, що за своїм етимологічним змістом пов'язується із встановленням «обов'язку, кола діяльності, призначення, ролі», «значення будь-якої форми, її ролі у конкретній системі, що визначається співвідношенням з іншими формами» [20, с. 568]. Філософсько-правовий підхід до розуміння категорії «функція» полягає у визначенні її як ролі (призначення) одного з елементів соціальної системи стосовно іншого або системи в цілому; або як ролі, що відіграє визначений соціальний інститут відносно інших учасників суспільно-політичної системи [171, с. 16]. Відтак застосування дуалістичного підходу до розуміння категорії «функція» дозволяє вирішити наукові завдання, що полягають не лише у встановленні напрямів діяльності прокурора як її внутрішньої змістовної характеристики, а і дозволяє обґрунтувати місце та

значення прокурора у механізмі публічного адміністрування в умовах євроінтеграційних процесів в Україні [97, с. 15-20].

Попри надзвичайну важливість дослідження функцій прокуратури в науковій літературі відсутніми є єдині підходи до встановлення їх сутності та практичних напрямів забезпечення ефективності реалізації.

Зокрема, М. Якимчук підкреслює, що необхідним є розуміння функцій прокуратури як категорії, яка здатна розкрити зміст та структуру її діяльності. Такий підхід безпосередньо взаємо обумовлює напрями діяльності та завдання функціонування органів прокуратури [188, с. 17], і відноситься нами до вузького розуміння досліджуваної категорії. Широке розуміння категорії «функції прокуратури» полягає не лише у встановленні взаємозв'язку функцій та завдань її діяльності, а і обумовлює обрання форм, методів та тактики їх здійснення [73, с. 16]. На соціальному відображенні функцій прокуратури наполягає у своїх наукових розробках І.О. Ключко [51, с. 6]. Обмеженість функцій прокуратури обсягом наданих прокуратурі повноважень відзначає М. Косюта [66, с. 122]. О.Р. Михайленко підкреслює необхідність закріплення функцій прокуратури на найвищому законодавчому рівні, тобто на рівні конституційно-правового регулювання, що означає сталість здійснюваних реформ публічного адміністрування, і тому є гарантією від політичного тиску, що може бути застосований під час трансформації завдань та цілей її діяльності [88, с. 120].

Вартим уваги є науковий підхід до розуміння функцій прокуратури, обґрунтований у дослідженнях М. Стефанчук, яка визначає взаємообумовленість історико-політичних умов розвитку суспільства, рівня правової свідомості населення та особливостей правової системи в цілому на формування напрямів діяльності такого органу державної влади [155, с. 43–44].

Таким чином, наведені науково-теоретичні підходи до розуміння категорії «функції прокуратури» дозволяє зробити такі висновки: по-перше, функції прокуратури – це певний вид її діяльності; по-друге, реалізація такої

діяльності сприяє виконанню відповідних завдань та спрямована на досягнення соціально корисних цілей, і тому відображає специфіку її діяльності; по-третє, функції прокуратури визначаються конкретними історичними та суспільними умовами розвитку; по-четверте, ефективність реалізації функцій прокуратури вимагає застосування специфічних форм та методів діяльності; по-п'яте, реалізація функцій прокуратури обмежується обсягом встановлених чинним законодавством повноважень.

Розуміння сутності та змісту функцій прокуратури вимагає дослідження критеріїв їх класифікації. В. Карпунцов з врахуванням закріплення функцій прокуратури на конституційному рівні визначає необхідність їх поділу на основні та перехідні [49, с. 45]. Дійсно, на конституційному рівні закріплено такі функції прокуратури: «1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом ч.1 ст. 131<sup>1</sup> Конституції України [64]. Зазначені функції є основними функціями діяльності прокуратури. Перехідні функції прокуратури визначені у пункті дев'ятому Перехідних положень Конституції України і полягають у: по-перше, здійсненні 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; по-друге, в організації досудового слідства [64]. Здійснення перехідних функцій є обмеженим у часі, при цьому перша перехідна функція реалізується до створення системи регулярних пенітенціарних інспекцій, а друга – до створення системи органів Державного бюро розслідувань (що відбулось у 2016 році) [49, с. 45; 46].

Попри нормативне закріплення функцій прокуратури єдності науково-теоретичних питань і досі не було досягнуто. Зокрема, на конституційному

рівні було визначено, що замість функції державного обвинувачення сучасна прокуратура має виконувати функцію «публічного обвинувачення». Публічне та державне обвинувачення не є тотожними категоріями, очевидно, що вони є цілим та його складовою частиною. Конституційне закріплення функції публічного обвинувачення вимагає їх процесуального відображення у кодифікованих нормативно-правових актах, зокрема у Кримінальному процесуальному кодексі України, та Законі України «Про прокуратуру», а також низки інших нормативно-правових актах, задля оптимізації механізму її реалізації [49, с. 47].

Далеким від досконалості є нормативне визначення іншої функції прокуратури, що полягає у здійсненні «організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням, вирішенні відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку». Передусім таке визначення є, як зазначає А.В. Лапкін, «складним» та «громіздким», і тому не відповідає правилам юридичної техніки правотворчості. Крім того таке формулювання функції прокуратури протирічить підходам, що містяться у чинному процесуальному законодавстві України. Також до недоліків закріплення зазначеної функції є те, що вона містить оціночні категорії (зокрема, використання поняття «інші питання під час кримінального провадження»), які можуть необґрунтовано розширити зміст компетенції прокурора [73].

Третьою основною функцією прокуратури є представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначений чинним законодавством України. Підставою здійснення такої функції має визнаватися факт порушення або загрози порушень економічних, політичних та інших державних інтересів унаслідок протиправних дій (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб. Нормативне визначення такої функції діяльності прокуратури обумовлено вектором здійснюваних реформ і пов'язується із необхідністю відходу від функції загального нагляду до

реалізації представництва інтересів держави лише в окремих випадках, зокрема, за відсутністю органу, уповноваженого на здійснення функцій публічного адміністрування у відповідній сфері, або у разі бездіяльності такого органу [38, с. 24].

Положення чинного Закону України «Про прокуратуру» протирічать положенням Конституції України, зокрема, у ст. 2 містяться такі положення, що функціями прокурорської діяльності є: 1) підтримання *державного* (а не публічного, як зазначено у Конституції України) обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів *громадянина* або держави в суді у випадках, визначених цим Законом (а не представництво держави у виключних випадках); 3) нагляд за додержанням законів органами, що проводять 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 [129].

Позаяк в сучасних умовах відбувається трансформація функцій загального нагляду на функцію правозахисну [160, с. 684].

Однак В. Кравчук наголошує, що здійснення загального нагляду переслідувало мету правового захисту інтересів держави, суспільства та людини, відтак не може бути відокремленою від останньої [68, с. 191].

Реалізація правозахисної функції держави у зарубіжних країнах дозволяє виокремити такі моделі діяльності прокуратури, як: 1) реалізація правового захисту інтересів держави, суспільства та окремої людини відбувається виключно в межах кримінально-правового провадження (Велика Британія, Італія); 2) прокуратура здійснює захист інтересів соціально незахищених верств населення (Федеративна Республіка Німеччина, Республіка Польща, Сполучені Штати Америки, Французька Республіка); 3) прокуратура здійснює функції захисту як держави, так і соціальнонезахищених верств населення (Бразилія, Україна, Молдова); 4)

прокуратура здійснює загальний нагляд (Республіка Білорусь, В'єтнам, Китайська народна республіка) [7, с. 150].

Отже, реформування контрольно-наглядової функції прокуратури спрямовано на розширення функції правового захисту як складової сфери публічного адміністрування. Здійснення функції загального нагляду є радянською спадщиною, запровадження якої вимагалось в умовах пануючої державної форми власності як економічного базису. Варто відзначити, що у науково-практичних публікаціях визначається ряд підходів щодо недоцільності позбавлення прокуратури здійснення функції загального нагляду, аргументуючи доцільність її збереження до розбудови правової держави [40, с. 8]. Ю. Шемшученко та О. Мурашин відзначали, що в умовах розбудови правової держави та забезпечення законності в Україні є недоцільним звужувати функції прокуратури [178, с. 8].

Зазначені в Конституції України та Законі України «Про прокуратуру» функції складають вичерпний перелік і не можуть бути розширеними. У чинному законодавстві України містяться нормативні положення, що визначають обсяг повноважень, який є необхідним для реалізації покладених на прокуратуру функцій. В якості прикладу варто навести такі положення ст. 22 Закону України «Про прокуратуру», де відображається обсяг повноважень, необхідний для здійснення правозахисної функції в цілому, і зокрема, у сфері підтримання державного обвинувачення в суді, де закріплено, що прокурор підтримує державне обвинувачення в судовому провадженні щодо кримінальних правопорушень, користуючись при цьому правами і виконуючи обов'язки, передбачені Кримінальним процесуальним кодексом України [129].

Реалізація контрольно-наглядової функції прокурора визначається в межах компетенції, передбаченої ст. 26 Закону України від 14.10.2014 р. № 1697–VII. Зокрема, 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, пов'язується із реалізацією таких повноважень, як: 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 [129].

Отже, здійснення контрольної-наглядової функції прокурором має базуватися на реалізації правозахисних, координаційних та інформаційно-превентивних повноважень.

Таким чином, доцільним є зробити проміжний висновок, що визначення функцій прокуратури є відносно сталою категорією та вимагає її нормативного закріплення на конституційному рівні, тоді як обсяг повноважень прокурора має визначатися як відносно ситуативна категорія, що дозволяє її врегулювання на рівні Закону України «Про прокуратуру» чи кодифікованих процесуальних нормативно-правових актів.

Вище зазначені міркування дозволяють визначити, що функції прокуратури реалізуються в межах встановленого обсягу компетенції, загально визнаним розумінням якої є система повноважень публічно-управлінського суб'єкта, що здійснюються ним у певній сфері – зокрема, сфері захисту прав і свобод особи. Як правило, розуміння компетенції будь-якого суб'єкта владних повноважень зводиться до визначення кола його прав та обов'язків.

Як обґрунтовує О. Невроз, здійснення адміністративних повноважень прокуратури має розумітися як сукупність правових засобів щодо реалізації адміністративної діяльності прокуратур різних рівнів, що має спрямовуватися на забезпечення її функцій в цілому, зокрема, підтримання державного обвинувачення в суді, представництва інтересів громадян або держави в суді, нагляду за додержанням законів органами, що провадять

оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, 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, шляхом покладення на них адміністративних обов'язків і надання для їх виконання відповідних адміністративних прав [99, с. 97].

До форм здійснення адміністративних повноважень належать видання документів прокурорського реагування (протесту, припису, подання чи постанови) [145, с. 679]. Б.Г. Васильчук умовно адміністративні повноваження за сферою їх реалізації класифікує на представницькі повноваження; організаційно-управлінські повноваження; повноваження, які за своєю природою є кадровими [14, с. 125].

Інший підхід до розуміння класифікації адміністративних правопорушень, обґрунтований у дослідженнях І. Білодіда, у системі яких виокремлено: внутрішньо організаційні повноваження, що полягають у представництві органів прокуратури у взаємовідносинах між собою та органами державної влади, місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами; внутрішньої організації діяльності окремого рівня прокуратури, в тому числі визначення розпорядку дня, порядку призначення та звільнення прокурорів із посад, застосування заходів відповідальності за недотримання посадовцем покладених на нього обов'язків; зовнішньо управлінські, реалізація яких спрямовується на координацію здійснення завдань оперативно-розшукової діяльності чи досудового розслідування, відбування кримінального покарання чи застосування заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; ознайомлення з матеріалами справ забезпечення збирання та дослідження доказів, подання клопотань та відводів [12, с. 66].

Згідно із положеннями статті 19 Закону України «Про прокуратуру» закріплюється таке право прокурора, як: право брати участь у прокурорському самоврядуванні для врегулювання питань внутрішньо

організаційної діяльності прокуратури у порядку, визначеному чинним законодавством України. Натомість коло обов'язків прокурора є значно ширшим, і до них належать: обов'язок підвищувати власний професійний рівень та свою кваліфікацію; обов'язок неухильно додержуватися присяги прокурора; обов'язок виявляти повагу до осіб під час здійснення своїх повноважень; обов'язок не розголошувати відомості, які становлять таємницю, що охороняється законом; обов'язок діяти лише на підставі, в межах та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; обов'язок додержуватися правил прокурорської етики, зокрема не допускати поведінки, яка дискредитує його як представника прокуратури та може зашкодити авторитету прокуратури; обов'язок щорічно проходити таємну перевірку добросовісності. З точки зору практичної затребуваності є визначення класифікації адміністративних обов'язків прокурорів, які з врахуванням результатів науково-теоретичних розробок можуть бути систематизовані на: загальні адміністративні обов'язки, що характеризують діяльність переважної більшості публічних службовців правоохоронних органів; спеціальні, які дозволяють визначити специфіку роботи в відповідних органах публічної представницько-сервісної служби; організаційно-управлінські, що дозволяють оптимізувати внутрішню структури органів прокуратури; морально-етичні, які є безумовною складовою належності професійного рівня підготовки публічного службовця.

Дійсно, аналіз нормативних положень чинного Закону України «Про прокуратуру» дозволяє зробити висновок, що права публічного службовця у порівнянні із колом його обов'язків є вужчим, однак при цьому необхідно враховувати, що права прокурора можуть бути закріплені не лише в зазначеному законодавчому акті. Суб'єктивні права прокурора як публічного службовця мають розумітися як форма можливої діяльності, спрямованої на реалізацію покладених на нього завдань та функцій у сфері державно-управлінських відносин. Так, У. Ляхович відзначає, що права публічних службовців базуються на нормах адміністративного права, гарантуються

державою, що полягають у праві користуватися певною юридичною можливістю (тобто правом на власні дії), правом вимагати від інших суб'єктів певної поведінки (тобто правом на чужі дії), а також правом забезпечувати на належному рівні реалізацію наданих особі прав (тобто правом на захист) [75, с. 45].

З врахуванням змісту функцій прокуратури, її посадові особи наділені, як зазначає Ю.В. Ударцов, громадянськими, службовими та посадовими правами [169, с. 946]. Дещо подібний підхід підтримано у дослідженнях С. Циганка, який виокремлює загальні адміністративні права (право на захист з боку органів державної влади; право на організаційно-матеріальне забезпечення; право на виявлення громадянської позиції; право на безперешкодне, в межах закону, виконання своїх повноважень); спеціальні посадові адміністративні права (загальні посадові права прокурора (зокрема, право на прокурорське самоврядування; право публічного громадського захисту); та додаткові адміністративні права державних службовців органів прокуратури [174, с. 96–97]. М.О. Ізотова виокремлює професійні права прокурора (які дозволяють посадовій особі реалізувати покладені на нього функції та завдання діяльності); допоміжні права (які дозволяють організувати реалізацію основних професійних прав, зокрема право на процесуальну незалежність); здійснення професійної діяльності; право на процесуальну незалежність тощо); компенсаційні права (що складають соціально-економічні гарантії користування певними соціальними благами) [45, с. 46–47]. Необхідно зазначити, що в цілому, така класифікація адміністративних прав прокурора перебуває у певному понятійному збігу із такою категорією, як «гарантії діяльності прокурора», або ж як «гарантії незалежності прокурора».

Складовою адміністративно-правового статусу прокурора є підстави та порядок застосування до нього заходів адміністративної відповідальності.

В.К. Колпаков обґрунтовує, що адміністративною відповідальністю є примусове, з додержанням встановленої процедури, застосування

правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником [57, с. 65]. Т.О. Коломоєць акцентує, що адміністративна відповідальність має розумітися як різновид юридичної відповідальності, що виявляється у формі негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів [1, с. 17].

А. Манькут обґрунтовує авторський підхід до розуміння категорії «юридична відповідальність працівників прокуратури», під якою вченим розуміється встановлені нормами права санкції, що застосовуються до особи, яка їх порушила або неналежно виконала встановлені законом обов'язки, а саме до працівників прокуратури [76, с. 17]. Акцент на застосуванні покарання як складової механізму адміністративної відповідальності прокурора зроблено у дослідженнях М. Івчука [43, с. 12].

Натомість головною метою застосування заходів адміністративної відповідальності, як обґрунтовує В. Труханов є сприяє забезпеченню належного рівня виконання прокурорами покладених на них службових обов'язків [16, с. 11].

Вище зазначені підходи дозволяють обґрунтувати доцільність розуміння адміністративної відповідальності прокурора як встановленої нормами чинного законодавства можливості застосування спеціально уповноваженими органами (особами) заходів державного примусу (в тому числі адміністративних стягнень), що мають негативний особистий чи майновий характер, до посадових осіб органів прокуратури, що неналежним чином виконують чи не виконують покладені на них службові обов'язки.

Такий підхід до розуміння категорії «адміністративно-правова відповідальність прокурора» свідчить про її публічно-владний характер.

До прокурорів застосовуються також заходи дисциплінарного впливу. Законом України «Про прокуратуру» передбачений окремий розділ, що визначає правові засади застосування заходів дисциплінарної відповідальності (розділ VI).

Отже, прокурори у разі вчинення ними адміністративних правопорушень несуть дисциплінарну відповідальність та адміністративну відповідальність.

Таким чином, необхідно підкреслити, що компетенція державно-владного суб'єкта складає зміст його адміністративно-правового статусу, однак не є тотожною йому. До складу адміністративно-правового статусу суб'єкта владних повноважень, окрім визначених чинним законодавством прав та обов'язків, мають бути віднесені гарантії ефективності його діяльності, підстави та механізм застосування заходів юридичної відповідальності у разі неналежного виконання чи невиконання покладених на нього функцій, завдань, цілей діяльності.

### **1.3 Адміністративно-правове забезпечення принципів незалежності прокурора як складова ефективності його діяльності**

Сам термін «принцип» є іншомовним словом латинського походження (від лат. *principium* – начало, основа) та означає первоначало; те, що лежить в основі певної теорії науки, а також має ще одне значення - внутрішнє переконання людини; основне правило поведінки [148].

Близькими за значенням до терміну «принцип» є терміни «засада», «вихідне положення», «фундаментальна основа», «основоположна ідея» та ін., що дозволяє використовувати їх в одному сенсі без шкоди для змісту [120].

У пункті 5 частини 1 статті 3 чинного Закону України «Про прокуратуру» закріплено, що діяльність прокуратури ґрунтується на засадах незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків [129].

Оскільки поняття «принцип» та «засада» є спорідненими термінами, тому аналізуючи норму профільного закону можна зробити висновок, що

незалежність прокурора є принципом діяльності прокуратури. Однак на нашу думку незалежність прокурора в свою чергу повинна ґрунтуватися на засадах її забезпечення.

Тобто принципи забезпечення незалежності прокурорів в Україні мають стати підґрунтям для ефективного функціонування системи гарантій такої незалежності.

На сьогодні у статті 7 Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів, затвердженому всеукраїнською конференцією прокурорів 27 квітня 2017 року із змінами, затвердженими всеукраїнською конференцією прокурорів 21 грудня 2018 року, також передбачено що одним із основних принципів професійної діяльності прокурорів є їх незалежність та самостійність. При виконанні службових обов'язків прокурор має бути незалежним від будь-якого впливу, тиску чи втручання в його професійну діяльність, у тому числі органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, зобов'язаний активно, у визначений законодавством спосіб протистояти спробам посягання на його незалежність [53].

У прийнятті конкретних рішень прокурор повинен бути самостійним, керуватися вимогами закону, морально-етичними принципами професії, відмежовуватися від будь-яких корисливих та приватних інтересів, політичного впливу, тиску з боку громадськості та засобів масової інформації.

Тобто прокурорська спільнота погоджується та підтримує такий законодавчо задекларований принцип їх діяльності як незалежність. Вони прагнуть бути самостійними у прийнятті процесуальних рішень та позбавитись будь якого впливу на них.

Законом України «Про прокуратуру» встановлено, що 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 [129].

Межі обґрунтованої критики діяльності прокурора визначаються з урахуванням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини [5].

З урахуванням зазначеного можна зробити висновок про перший принцип забезпечення незалежності прокурорів в Україні. Таким принципом є **принцип законності**.

Для характеристики принципу законності забезпечення незалежності прокурорів в Україні на нашу думку найбільш доречною є позиція О.А. Марушія, який зазначає, що законність – це правовий режим точного виконання чинних законів усіма суб'єктами права у сфері правотворчості та правореалізації, в інших сферах життєдіяльності людей; режим, за якого забезпечуються права і виконуються обов'язки людиною, державою та громадянським суспільством. У свою чергу Марушій О.А. робить висновок, що основними засадами законності є верховенство закону в системі нормативних актів; єдність законності; незаперечність закону в соціальній практиці; реальний характер законності; забезпечення прав людини; невідворотність відповідальності за правопорушення; взаємозв'язок законності й доцільності, законності й культурності, законності й справедливості тощо [77].

Тобто незалежність прокурорів в Україні закріплена на рівні профільного Закону України «Про прокуратуру» та інших нормативно-правових актах.

Здійснюючи функції прокуратури прокурор є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску, втручання і керується у своїй діяльності лише Конституцією та законами України. Дане положення означає, що всі рішення в межах реалізації покладених на них повноважень прокурори приймають на основі свого внутрішнього переконання, керуючись

об'єктивною оцінкою фактичних даних і вимогами Конституції та законів України. При цьому забороняється незаконний вплив, тиск втручання у діяльність прокуратури [87].

Під поняттям «вплив» на прокурора слід розуміти здійснення протиправної, такої, що суперечить закону, дії, яку певний орган чи особа виявляє стосовно прокурора.

«Втручання» у діяльність прокурора – самочинне зайняття справами прокурора, прийняття активної участі у них з боку сторонніх осіб. Під поняттям «тиск» на прокурора означає насильство над волею, переконанням прокурора, здійснення примусу щодо нього.

Незалежність від вказаних протиправних дій (явищ) означає, що прокурор виконує покладені на нього повноваження, незважаючи на дії, погляди іншої особи або на певні обставини, створені нею.

Як зазначалось раніше Закон України «Про прокуратуру» зобов'язує всіх учасників правовідносин 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. Таким чином, для забезпечення незалежності прокурорів від зазначених суб'єктів вимагається здійснення наступних дій:

а) поваги до незалежності прокурорів, яка являє собою почуття шани, прихильне ставлення до прокурорів, що ґрунтується на визнанні їхніх заслуг, високих позитивних якостей прокурорської діяльності і професійних якостей прокурорів;

б) пасивної поведінки, яка полягає в утриманні від здійснення у будь-якій формі впливу на прокурора з метою перешкоджання виконанню службових обов'язків або прийняття ним незаконного рішення.

Вказівка на спеціальну мету такого впливу, що робить його протиправним, а саме: а) перешкоджання виконанню прокурором службових обов'язків або б) прийняття ним незаконного рішення, конкретизує межі дозволеного впливу на прокурора. Так, зазначені суб'єкти мають право

вимагати від прокурора реалізації покладених на нього повноважень, виконання службових обов'язків, але лише в межах закону. Натомість перешкоджання у виконанні обов'язків, тобто штучне створення перепон, завад, встановлення заборон для реалізації прокурорами покладених на них повноважень, а також здійснення сприяння прийняття рішення прокурором, яке виходить за межі його компетенції або суперечить вимогам закону чи внутрішньому переконанню прокурора тощо, є протиправним і забороняється [87].

Вплив на прокурора може полягати у конкретних діях, спрямованих на перешкоду виконанню ним службових обов'язків або для того, щоб добитися прийняття незаконних рішень. Вплив може проявлятися в умовлянні, шантажуванні потерпілого, погрозі відмовити у наданні законних благ, а також у будь-якій іншій формі. Умовляння – це наполегливі прохання про вчинення чи не вчинення будь-яких дій, що полягають у невиконанні потерпілим своїх службових обов'язків або прийнятті незаконних рішень. Це прохання може супроводжуватись обіцянками про надання певним майнових чи немайнових благ, переваг, пропозицій хабаря. Проте прохання батьків або інших родичів правопорушника щодо прийняття прокурором рішення в інтересах цього правопорушника не утворює складу такого злочину. Шантажування може здійснюватися шляхом погрози розголосити відомості, які потерпілий бажає зберегти в таємниці. Іншими формами впливу може бути позбавлення певних благ, переваг, втручання в особисте життя, застосування насильства тощо [87].

Якщо вплив на прокурора здійснюється шляхом погрози вбивством, насильством, погрози знищенням чи пошкодженням майна щодо самого прокурора або його близьких родичів, або шляхом застосування насильства, то вчинені протиправні діяння підлягають додатковій кримінальній кваліфікації за відповідними статтями Кримінального кодексу України [69]. Такі злочини будуть вважатися закінченим з моменту застосування впливу у будь-якій формі на прокурора.

Таким чином, можна сформулювати наступний принцип забезпечення незалежності прокурорів в Україні – **принцип невідворотності відповідальності**. Кожна особа повинна понести відповідальність за дії, які можна розцінити як застосування впливу на прокурора.

Слід зазначити, наявність важливої ролі засобів масової інформації в побудові громадянського суспільства та правової держави. Проте іноді критика діяльності прокуратури у ЗМІ переростає в незаконну, а свобода виражень переходить у незаконний тиск на прокурора, який може виражатись у різних висловлюваннях на адресу прокурора, критики, наріканнях і т.д. З метою убезпечення незалежності прокурорів від подібного впливу Законом «Про прокуратуру» введено поняття «межі обґрунтованої критики діяльності прокурора», які мають визначатися з урахуванням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики ЄСПЛ. У даній сфері необхідно керуватися положеннями ст.10 Конвенції, згідно з якими кожний має право вільно висловлювати свої думки, що включає в себе свободу отримувати і поширювати інформацію та ідеї без будь-якого втручання з боку публічної влади. Здійснення цих свобод, що накладає обов'язки і відповідальність, може бути пов'язане із певними формальностями, умовами, обмеженнями і санкціями, які передбачені законом і необхідні в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або суспільного порядку, з метою попередження заворушень та злочинів, для охорони здоров'я і моральності, захисту репутації або прав інших осіб, попередження розголошення інформації, отриманої конфіденційно, або забезпечення авторитету і неупередженості правосуддя.

Отже, ратуючи за впровадження європейських стандартів у діяльність прокурора, забезпечення незалежності прокурорів повинно передбачати існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора. Всі учасники правовідносин зобов'язанні 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. Задля попередження випадків незаконного тиску на прокурора, у формі негативних висловлювань або критики на адресу прокурора висловлених у ЗМІ, законодавцем введено поняття «межі обґрунтованої критики діяльності прокурора».

Таким чином, можна констатувати про ще один принцип діяльності забезпечення незалежності прокурорів в Україні – **принцип поваги незалежності прокурора та дотримання меж обґрунтованої критики його діяльності.**

У статті 24 Конституції України закріплено, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом [64]. Тобто в Основному законі зафіксовано принцип рівноправності та рівності усіх перед законом, найуживаніша назва якого це принцип рівності.

Принцип рівності є одним із загальних принципів права та відображає сутність принципів права в цілому [165, с. 45]. Також принцип рівності є одним з фундаментальних принципів конституційно-правового статусу особи. На його засадах реалізуються основні права, свободи та обов'язки людини і громадянина [112, с. 115].

Як вважає С. П. Погребняк, з думкою якого ми погоджуємось, у системі загальних принципів права можна виокремити групу основоположних принципів, під якими слід розуміти систему найбільш загальних і стабільних імперативних вимог, закріплених у праві, які є концентрованим виразом найважливіших сутнісних рис та цінностей, що притаманні цій системі права і визначають її характер і напрямки подальшого розвитку. Серед інших таких принципів він відзначає й принцип рівності [110, с. 27-38.].

Рівність громадян перед законом передбачає те, що кожен є адресатом вимог закону у рівній мірі. Виключається створення штучної диспропорції у правах і обов'язках, за якої одні громадяни будуть мати виключно права, а на інших будуть покладатися виключно обов'язки [176, с. 42].

З огляду на зазначене **принцип рівності** можна розглядати як ще один принцип забезпечення незалежності прокурорів в Україні. Однак його слід розглядати у двох аспектах: по-перше, це рівність у забезпеченні незалежності прокурорів будь-якої ланки прокуратури (Офісу Генерального прокурора України, обласної прокуратури, окружної прокуратури, військової прокуратури або Спеціалізованої антикорупційної прокуратури).

А другий аспект - це однакове ставлення прокурора до усіх громадян, права і свободи яких потребують захисту, та до усіх учасників кримінального провадження.

С. Сунегін зазначає, що принцип рівності означає рівну міру у вирішенні питань про права, свободи, обов'язки та відповідальність всіх суб'єктів, які належать до визначеної в законі категорії громадян. Разом з тим він стверджує, що конституційне закріплення цього принципу зовсім не означає фактичну рівність громадян та рівність їх соціального статусу, які взагалі є недосяжними в силу природних та об'єктивних законів людського існування. Зокрема, історично обумовлений розподіл праці передбачає відмінності в соціальних функціях, а отже, і в соціальному статусі осіб, які виконують ці функції. Навіть в первісному суспільстві розподіл праці обумовлював нерівність статусу чоловіків, жінок та дітей в межах родової та общинної організації суспільного життя. Таким чином, формальна рівність є формулою, що виражає справедливість реально діючого правопорядку, оскільки позитивне право повинно враховувати об'єктивні природні та соціальні відмінності між людьми [161, с. 276]

Однак не можемо погодитись із наведеною позицією С. Сунегіна у випадку принципу рівності як принципу забезпечення незалежності прокурорів України. На нашу думку, все ж таки незалежність прокурорів не повинна бути декларативною, прописаної тільки у профільному законі. Професійна діяльність кожного прокурора має бути незалежною, не дивлячись на займану адміністративну посаду. Тобто діяльність кожного прокурора окружної прокуратури, обласної прокуратури, Офісу

Генерального прокурора України повинна ґрунтуватись на однакових засадах незалежності, навіть якщо він займає адміністративну посаду керівника чи заступника керівника, начальника відділу чи начальника департаменту (управління).

Проаналізувавши норму профільного закону «Про прокуратуру» звертає увагу такий аспект незалежності прокурорів як незаконний політичний вплив. При цьому існування в цій нормі прикметника «незаконний» наводить на думки про ймовірність законного політичного впливу, який не буде порушувати принцип незалежності професійної діяльності прокурора. Однак, на нашу думку, такого не може бути, оскільки сама наявність політичного впливу на прокурора вже порушує принцип незалежності. При цьому не має жодного значення законним був цей політичний вплив чи незаконним. Прокурор має виконувати свої обов'язки політично неупереджено та нейтрально, а також не використовувати свої повноваження в інтересах будь яких політичних партій чи окремих політиків. Вбачається, що політична ситуація в державі жодним чином не повинна впливати на професійну діяльність прокурора, оскільки реалізація ним конституційних функцій прокуратури абсолютно несумісне з політикою.

Отже, можна зробити висновок, що така засада здійснення прокурорської діяльності як політична нейтральність тісно переплітається із принципом незалежності. Тому на нашу думку ще одним принципом забезпечення незалежності прокурорів в Україні має бути **принцип політичної нейтральності**. Тобто прокурор не може належати до будь яких політичних партій та брати участь у їх політичній діяльності, а також передвиборній агітації. Крім того прокурорам забороняється привселюдно демонструвати свої політичні переконання, а також демонструвати свою прихильність до конкретної політичної сили. Прокурору слід виконувати свої посадові обов'язки тільки в межах закону, при цьому виконувати лише законні вимоги осіб, яким підпорядковуються, не беручи до уваги політичні погляди та переконання останніх. На нашу думку, прокурорам слід уникати

використання символіки будь якої політичної партії навіть у робочому кабінеті. Оскільки це може сприйматись оточуючими як виявлення прихильності до певних політичних переконань. Тобто для досягнення незалежності прокурору слід бути політично нейтральним. Усі дії прокурора повинні сприяти формуванню у громадськості впевненої думки про відсутність жодного політичного впливу на нього. Прокурору заборонено робити жодні свідомі коментарі стосовно політичної діяльності тієї чи іншої політичної сили.

У пункті 9 частини 1 статті 3 Закону України «Про прокуратуру» закріплено таку засаду діяльності прокуратури як прозорість, яка 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 [129].

Л. Європіна вважає, що для забезпечення прозорості службової діяльності прокурор не має права відмовляти фізичним чи юридичним особам у своєчасному наданні повної і достовірної інформації, у тому числі щодо його діяльності чи прийнятих ним рішень, якщо це передбачено законом. На її думку ця засада є певним відлунням раніше закріпленого принципу гласності. Її чинність поширюється не лише на інформацію, а й на порядок відкритого конкурсного зайняття посади прокурора [39, с. 83].

У статті 6 чинного Закону України «Про прокуратуру» закріплено обов'язок прокурорів інформувати про діяльність прокуратури. Так органи прокуратури не менш як двічі на рік інформують суспільство про свою діяльність шляхом повідомлень у засобах масової інформації. Також Генеральний прокурор особисто не менше одного разу на рік звітує перед Верховною Радою України на пленарному засіданні про діяльність органів прокуратури шляхом надання узагальнених статистичних та аналітичних даних. У свою чергу керівники обласних та окружних прокуратур на відкритому пленарному засіданні відповідної ради, на яке запрошуються представники засобів масової інформації, не менш як двічі на рік інформують

населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці про результати діяльності на цій території шляхом надання узагальнених статистичних та аналітичних даних [130].

Тобто навіть законодавчо визначено, що інформація про діяльність прокуратури оприлюднюється в загальнодержавних та місцевих друкованих засобах масової інформації і на офіційних веб-сайтах органів прокуратури.

О.В. Костенко та П.В. Макушев пропонують визначити принцип гласності діяльності прокуратури України як комплекс правил, що закріплені у міжнародному та вітчизняному законодавстві, які відображають історично-сформовані та визначені стратегією розвитку України засади інформаційної діяльності органів прокуратури, спрямовані на максимальне інформування держави, суспільства, громадян щодо змісту та результатів діяльності цього державного органу через періодичну публічну звітність, засоби масової інформації та відповіді на запити, в межах режиму інформації з вільним доступом, та надання інформації з обмеженим доступом із дотриманням законодавчо визначених процедур її оприлюднення, за порушення яких передбачена юридична відповідальність [65, с. 70].

На думку С. Гречанюка та С. Мазурика взаємодія прокуратури з різними громадськими організаціями є важливою, бо вони – це ті представники громадянського суспільства, які опікуються безпосередніми проблемами людини та потребують підтримки і розуміння представників держави [22, с. 54]. Погоджуємось із позицією цих науковців, що виконання конституційних функцій прокурором неможливе без тісної співпраці та обміну інформацією з громадянами, громадськими інституціями та державними органами [22, с. 55].

Інформація відіграє ключове значення для формування розуміння органу прокуратури як сучасного органу правопорядку, який відкритий для суспільства і підзвітний йому [136, с. 109].

Разом з тим думка громадськості не повинна впливати на незалежність прокурора під час виконання ним своїх повноважень, у тому числі прийнятті процесуальних рішень у кримінальних провадженнях.

Тут слід погодитись з міркуваннями С. Іваницького, який звертає увагу, що особливістю посягань на незалежність органів прокуратури з кінця 2013 року став перехід від прихованих, завуальованих форм тиску чи протидії до демонстративно відкритих (публічних), групових та озброєних форм втручання із залученням політичних (псевдо політичних), кримінальних і маргінальних елементів. Широкого суспільного резонансу набули факти публічного заподіяння О. Музичком тілесних ушкоджень працівнику прокуратури при виконанні службових обов'язків у лютому 2014 року (місто Рівне), навмисного підпалу прокуратур міста Маріуполя Донецької області, міста Дніпродзержинська Дніпропетровської області, міста Вінниці, неодноразового захоплення приміщень прокуратур міст Львова, Луганська, Тернополя, Святошинського району міста Києва та ін., примушування керівників прокуратур до написання заяв про звільнення з посади (місто Ужгород, Оболонський район міста Києва, місто Житомир та ін.) [41, с. 55].

Таким чином, забезпечення незалежності прокурорів України повинно ґрунтуватись на ще одному принципі - **принципі прозорості**.

У Кодексі професійної етики та поведінки прокурорів закріплено, що одним із основних принципів професійної етики та поведінки прокурорів є компетентність та професіоналізм. Цей принцип тлумачиться як обов'язок прокурора здійснювати службові повноваження сумлінно, компетентно, вчасно і відповідально (стаття 15) [53].

У Філософському енциклопедичному словнику надано визначення сумлінню (добросовісності) – це поняття етики, що відображає ставлення індивіда до праці, до виконання своїх обов'язків перед суспільством (середовищем, релігією, професією, сім'єю); моральна настанова індивіда на

виконання своїх емпіричних зобов'язань у відповідності до шкали стандартів певної сфери діяльності [170, с. 615].

М.О. Стефанчук запропонував категорію добросовісності включити до переліку ознак правомірної поведінки фізичної особи, оскільки вона виникає на межі волі, волевиявлення та правосвідомості й притаманна будь-якій фізичній особі, яка дотримується встановлених у соціумі правових норм. Саме керуючись добросовісністю, особа утримується від вчинення протиправних дій [156, с. 142].

На думку Ю.В. Цюкало, в сучасному праві найбільший розвиток категорія «добросовісність» отримала саме у цивільному праві. Він пов'язує з тим, що цивільні відносини за своєю природою розраховані на партнерські відносини, в яких норми позитивного права відіграють далеко не першу роль. Цивільні відносини будуються на взаємній згоді і довірі. Він влучно стверджує, що український законодавець доцільно закріпив дану презумпцію в якості визначної цивілістичної засади, адже встановлення презумпцій добросовісності є важливим показником відносин законодавця (в особі держави) до учасників цивільних правовідносин. Ці презумпції мають статус основоположних принципів (загальних засад) цивільного права, а отже, і сфера їх дії не обмежується лише захистом цивільних прав [175, с. 152].

Н.Ф. Чубоха наголошує, що добросовісна реалізація своїх прав та інтересів допоможе суб'єкту цивільного права уникнути відповідальності якщо буде доведена добросовісність його поведінки у цивільних правовідносинах, відповідність його дій (чи бездіяльності) нормам цивільного права. За визначенням науковця добросовісність – це морально-етична категорія, яка у цивільному праві є оціночною, що поєднує у собі об'єктивний елемент – вимогу певної поведінки суб'єкта правовідносин, яка передбачена конкретними правовими нормами, і суб'єктивний елемент, який пов'язаний з діями суб'єкта правовідносин, що повинні відповідати таким критеріям, як чесність, правдивість, повага до прав інших осіб, безумовне

виконання своїх обов'язків та внутрішнє розуміння необхідності певної поведінки [177, с. 171, 174].

С.В. Прийма, досліджуючи загальнотеоретичну характеристику добросовісності інтерпретатора як одного з основних принципів тлумачення права, зазначає у своїй роботі про наступне. Реалізація принципу добросовісності вимагає неприпустимості обходу закону (*fraus lege*), тобто ухилення від застосування обов'язкового правила шляхом використання легального засобу, але з явно шахрайськими намірами. Обхід закону відрізняється від зловживання правом тим, що останнє передбачає використання заздальгідь наданих прерогатив, у той час як обхід втілюється не у використанні вже наданого права, а в ухиленні від юридичного правила з метою отримати певне право чи привілей, яких ця особа не має [199]. Науковець визначає такі основні вимоги принципу добросовісності правотлумачення як недопустимість зловживання правом і заборона обходу закону, дотримання яких дозволить говорити про сумлінність інтерпретаційної діяльності. Також він визначає його як принцип інтерпретаційної діяльності, що відображає чесне та порядне ставлення інтерпретатора до власних дій з наміром старанного їх виконання й уникнення помилок і вимагає здійснення обов'язків таким чином, щоб був досягнутий стан поваги та довіри між суб'єктами тлумачення і максимально зменшена можливість обману чи введення в оману у відносинах з іншими [199].

На нашу думку принцип добросовісності також слід включити до принципів забезпечення незалежності прокурорів в Україні. Але його слід визначити як **принцип добросовісності у реалізації прав і виконанні обов'язків**. У світлі забезпечення незалежності прокурорів в Україні цей принцип слід інтерпретувати як добросовісне користування прокурором усіма гарантіями, закріпленими у частині 1 статті 16 Закону України «Про прокуратуру». Прокурору забороняється зловживати своїми правами та обходити будь-якими шляхами закон.

С. Стеценко стверджує, що у якості основоположних принципів сучасної соціальної держави можуть бути запропоновані два: рівності та справедливості [158, с. 69].

Як пише В.В. Городовенко, Конституція України, прямо не визнавши принципу справедливості, втілила численні його складові у розділах I «Загальні засади» і II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина». Захист невід'ємних прав і свобод людини покладено на суд, що закріплено у чинному судоустрійному й процесуальному законодавстві. Слушною є і його думка, що справедливість є загальним правовим принципом, який має глибоке соціальне підґрунтя. Встановлення суспільної й політичної справедливості є метою більшості акцій протесту, які відбуваються в різних куточках світу. В демократичному суспільстві судова гілка влади відіграє стримуючу й стабілізуючу роль під час проведення зібрань громадян, переводячи громадський дискурс у правове поле [20, с. 23].

Аналогічної думки й В.В. Івченко, яка зазначає, що справедливість є категорією морально-правової, а також соціально-політичної свідомості, яка являє собою розуміння про належне, відповідне певному уявленню про сутність людини та її невід'ємні права. Обурення несправедливістю — дуже сильне почуття, здатне спонукати людей на бунт, революцію, створення таємних товариств і політичних партій, на боротьбу з несправедливими законами, яка триває часом все життя [42, с. 69].

Справедливість - одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Зазвичай справедливість розглядають як властивість права, виражену, зокрема, в рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню. У сфері реалізації права справедливість проявляється, зокрема, у рівності всіх перед законом, відповідності злочину і покарання, цілях законодавця і засобах, що обираються для їх досягнення [139].

Як відзначає Л. Європіна, важлива роль у діяльності органів прокуратури відводиться засаді справедливості, яка вперше названа в чинному Законі України «Про прокуратуру» серед загальних засад діяльності прокуратури. Цей факт є історично обумовленим, зважаючи на розвиток світової правової системи. Поняття справедливості виникло в результаті формування таких етичних категорій, як «добро» і «зло». Справедливими вважалися взаємовідносини, що відповідали моральним підвалинам тогочасного суспільства. Під впливом історичної, морально-психологічної та іншої трансформації змінилося ставлення суспільства до засади (принципу) справедливості. Нині справедливим вважається те, що є належним і правильним для всього загалу, соціуму або переважної його більшості. А тому держава на рівні закону визначає та встановлює праворозуміння поняття «справедливість». Справедливість передбачає насамперед рівність усіх перед законом, адекватність покарання особи за вчинене нею кримінальне чи інше правопорушення [ 39, с. 78]. Тут також слушною буде і думка Д.С. Д'ячкова про те, що в законі повинна й може бути втілена справедливість [27, с. 226].

Також погоджуємось з думкою Л. Європіної, що засада справедливості має бути пріоритетною у діяльності прокуратури, адже прокурори, які підтримують державне обвинувачення, повинні вимагати справедливого покарання, що сумірне вчиненим діянням. Як представники держави та Українського народу в суді вони повинні вимагати відшкодування, пропорційного завданій шкоді покарання. Як процесуальні керівники – обирати заходи забезпечення кримінального провадження справедливо у відношенні до вчиненого кримінального правопорушення. Формальна справедливість вимагає від працівників прокуратури бути неупередженими та об'єктивними [39, с. 78].

Будь-який прокурор повинен виконувати свої посадові обов'язки на засадах справедливості. При цьому діяти він має у рамках наданих йому законом повноважень. Тобто вимоги закону мають бути пріоритетними у

професійній прокурорській діяльності. Прокурору необхідно усвідомлювати соціальну значущість прокурорської діяльності, а також зважати на міру відповідальності перед суспільством під час забезпечення захисту прав людини і громадянина, а також відстоювання державних інтересів. Виконуючи свої конституційні повноваження прокурору слід прагнути досягнення справедливого балансу між правами та свободами особи і загальними інтересами суспільства.

При цьому в кожному конкретному випадку прокурору слід приймати справедливі рішення, вимагати застосування до правопорушників справедливих заходів впливу, що будуть адекватними скоєним правопорушенням та відповідним наслідкам, ураховуючи як пом'якшуючі так і обтяжуючі обставини. Разом з тим на думку прокурора не повинно впливати соціальне становище правопорушника (державний службовець, робітник, бізнесмен, фізична особа – підприємець, посадова особа). Незалежно від статусу та матеріального становища усі правопорушники повинні нести відповідальність за скоєне і ось тут недопустимо ділити осіб на важливих і неважливих, потрібних і непотрібних людей, не забуваючи про рівність усіх перед законом. Отже можна визначити ще один принцип забезпечення незалежності прокурорів в Україні – **принцип справедливості**.

Таким чином, можна зробити висновок, що забезпечення незалежності прокурорів в Україні має ґрунтуватися на певних принципах, визначених у нашому дослідженні. Тому доцільним буде закріпити у нормах профільного Закону України «Про прокуратуру» принципи забезпечення незалежності прокурорів в Україні. *Для цього слід доповнити статтю 16 «Гарантії незалежності прокурора» частиною другою наступного змісту:*

2. *Принципами забезпечення незалежності прокурорів в Україні є:*
  - 1) *принцип законності;*
  - 2) *принцип невідворотності відповідальності;*
  - 3) *принцип поваги незалежності прокурора та дотримання меж обґрунтованої критики його діяльності;*

- 4) *принцип рівності;*
- 5) *принцип політичної нейтральності;*
- 6) *принцип прозорості;*
- 7) *принцип добросовісності у реалізації прав і виконанні обов'язків;*
- 8) *принцип справедливості».*

У зв'язку з цим частини 2, 3, 4, 5, 6 статті 16 Закону України «Про прокуратуру» вважати частинами 3, 4, 5, 6, 7.

### **Висновки до розділу 1:**

1. Трансформація адміністративно-правового статусу прокурора у механізмі публічного адміністрування дозволяє виокремити такі її етапи, як: етап формування прокуратури незалежної України (1991-2014 рр.), що визначив необхідність кардинальної трансформації органів прокуратури, однак при цьому має бути охарактеризований як такий, що відбувався під впливом застарілих радянських підходів, що негативно вплинуло на ефективність здійснених реформ; етап європеїзації адміністративно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури (з 2014 р. – по теперешній час), якому притаманно радикальні зміни до нормативного закріплення статусу прокурора, критеріїв добору на відповідні посади, а також визначення системи гарантій його діяльності та остаточного відходу від радянської спадщини у вигляді функції «загального нагляду».

Обґрунтовано, що здійснена ретроспективна характеристика етапів становлення та розвитку органів прокуратури в Україні дозволяє виокремити в якості тенденції державотворення подальшу трансформацію їх адміністративно-правового статусу, що має відповідати концепції «людиноцентризму» та розбудови механізму публічного управління на засадах «адміністративної сервісності» діяльності суб'єктів владних повноважень.

2. Визначено, що зміст повноважень прокурора у реалізації функцій публічного адміністрування закріплено в Конституції України та Законі України «Про прокуратуру», що має розумітися як вичерпний перелік та неприпустимість його розширення. Встановлено, що реалізації органами прокуратури покладених на них функцій публічного адміністрування пов'язується із здійсненням сукупності повноважень (зокрема, покладена на органи прокуратури контрольна-наглядова функція реалізується шляхом підтримання державного обвинувачення в суді, де закріплено, що прокурор підтримує державне обвинувачення в судовому провадженні щодо кримінальних правопорушень).

Визначено, що реформування механізму забезпечення реалізації контрольної-наглядової функції органами прокуратури спрямовано на розширення функції правового захисту як складової сфери публічного адміністрування. Встановлено, що здійснення контрольної-наглядової функції прокурором має базуватися на реалізації правозахисних, координаційних та інформаційно-превентивних повноважень.

Зроблено висновок, що визначення функцій прокуратури є відносно «статичною» категорією та вимагає її нормативного закріплення на конституційному рівні, тоді як обсяг повноважень прокурора має визначатися як відносно ситуативна категорія, що дозволяє здійснити її врегулювання на рівні Закону України «Про прокуратуру» чи кодифікованих процесуальних нормативно-правових актів.

Підкреслено, що компетенція державно-владного суб'єкта складає зміст його адміністративно-правового статусу, однак не є тотожною йому. До структури адміністративно-правового статусу прокурора віднесено сукупність прав та обов'язків службової особи, а також гарантії незалежності його діяльності, підстави та механізм застосування заходів юридичної відповідальності у разі неналежного виконання чи невиконання покладених на нього функцій, завдань, цілей діяльності.

З точки зору практичної затребуваності обґрунтовано класифікацію адміністративних обов'язків прокурорів на: загальні адміністративні обов'язки, що характеризують діяльність переважної більшості публічних службовців правоохоронних органів; спеціальні, які дозволяють визначити специфіку роботи в відповідних органах публічної представницько-сервісної служби; організаційно-управлінські, що дозволяють оптимізувати внутрішню структуру органів прокуратури; морально-етичні, які є безумовним критерієм належності та відповідності професійного рівня підготовки публічного службовця визнаним демократичним стандартам.

Обґрунтовано доцільність розуміння адміністративної відповідальності прокурора як встановленого нормами чинного законодавства механізм застосування спеціально уповноваженими органами (особами) заходів державного примусу (в тому числі адміністративних стягнень), що мають негативний особистий чи майновий характер, до посадових осіб органів прокуратури, які неналежним чином виконують чи не виконують покладені на них службові обов'язки, що свідчать про її публічно-владний характер.

Визначено, що принципами забезпечення незалежності прокурорів в Україні є: принцип законності; принцип невідворотності відповідальності; принцип поваги незалежності прокурора та дотримання меж обґрунтованої критики його діяльності; принцип рівності; принцип політичної нейтральності; принцип прозорості; принцип добросовісності у реалізації прав і виконанні обов'язків; принцип добросовісності у реалізації прав і виконанні обов'язків.

3. За результатами наукового дослідження зроблено висновок, що для забезпечення незалежності прокурорів від зазначених суб'єктів вимагається здійснення наступних дій:

а) поваги до незалежності прокурорів, яка являє собою почуття шани, прихильне ставлення до прокурорів, що ґрунтується на визнанні їхніх заслуг, високих позитивних якостей прокурорської діяльності і професійних якостей прокурорів;

б) пасивної поведінки, яка полягає в утриманні від здійснення у будь-якій формі впливу на прокурора з метою перешкоджання виконанню службових обов'язків або прийняття ним незаконного рішення.

Вказівка на спеціальну мету такого впливу, що робить його протиправним, а саме: а) перешкоджання виконанню прокурором службових обов'язків або б) прийняття ним незаконного рішення, конкретизує межі дозволеного впливу на прокурора. Так, зазначені суб'єкти мають право вимагати від прокурора реалізації покладених на нього повноважень, виконання службових обов'язків, але лише в межах закону. Натомість перешкоджання у виконанні обов'язків, тобто штучне створення перепон, завад, встановлення заборон для реалізації прокурорами покладених на них повноважень, а також здійснення сприяння прийняття рішення прокурором, яке виходить за межі його компетенції або суперечить вимогам закону чи внутрішньому переконанню прокурора тощо, є протиправним і забороняється.

Зроблено висновок про необхідність законодавчого закріплення категорій «вплив», «втручання» та «тиск» як негативних проявів обмеження інституційної та процесуальної незалежності прокурора.

Під поняттям «вплив» на прокурора слід розуміти здійснення протиправної, такої, що суперечить закону, дії, яку певний орган чи особа виявляє стосовно прокурора. «Втручання» у діяльність прокурора – самочинне зайняття справами прокурора, прийняття активної участі у них з боку сторонніх осіб. Під поняттям «тиск» на прокурора означає насильство над волею, переконанням прокурора, здійснення примусу щодо нього. Незалежність від вказаних протиправних дій (явищ) означає, що прокурор виконує покладені на нього повноваження, незважаючи на дії, погляди іншої особи або на певні обставини, створені нею.

Окремі теоретико-методологічні й практичні проблеми розділу висвітлено в авторських наукових працях [81, с. 188-190; 80, с. 87-91; 79, с. 48-50; 84, с. 117-127].

## РОЗДІЛ 2

### ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГАРАНТІЙ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ПРОКУРОРА

#### 2.1. Класифікація гарантій незалежності прокурора в Україні

Перед початком дослідження класифікації та видів гарантій незалежності прокурорів в Україні слід звернутись до тлумачення понять «гарантія» та «класифікація».

У Словнику української мови термін «гарантія» тлумачиться як порука в чомусь, забезпечення чого-небудь; умови, що забезпечують успіх чого-небудь [150, с. 29].

В свою чергу в Українській радянській енциклопедії поняття «класифікація» визначено як розбивання множини будь-яких об'єктів (елементів) на групи (підмножини). Кожна група може, в свою чергу, бути поділена аналогічним чином на підмножини. Відповідно до визначення в Юридичній енциклопедії «класифікація» (фр., англ. classification походить від лат. classis - клас та facio - роблю) - це система розподілення по групах відповідно до наперед визначених ознак. В деяких випадках, вживають термін категоризація у значенні розподілення об'єктів на категорії [50].

У Філософському енциклопедичному словнику міститься тлумачення терміну «класифікація логічна» - багатоступінчастий, послідовний поділ обсягу поняття з метою систематизації, поглиблення і отримання нових знань щодо членів поділу [170, с. 283].

Отже, мета нашого наукового дослідження – це з'ясувати, які на сьогодні в Україні є види гарантій незалежності прокурорів та провести їх розподілення по групах відповідно до певних ознак, тобто провести класифікацію.

Слід зазначити, що незалежність державного органу певною мірою є проявом суверенітету самої держави у внутрішніх відносинах суспільства. Вона (незалежність) має декілька сутнісних характеристик:

- це стан органу держави і його посадових осіб у стосунках з іншими частинами державного апарату та складовими елементами громадянського суспільства, що характеризується певним ступенем самостійності при здійсненні компетенції;

- це можливість безперешкодно в межах закону реалізовувати свої повноваження, розраховуючи якщо не на співробітництво тих, на кого поширюються повноваження державного органу (це не завжди можливо в умовах конфліктів на ґрунті реалізації права), то принаймні, на відсутність активного опору законним рішенням і діям посадових осіб;

- з суб'єктивного боку, це внутрішнє відчуття правової, соціальної і особистої захищеності суб'єкта правозастосування [18, с. 92].

У пункті 5 частини 1 статті 3 Закону України «Про прокуратуру» зазначено, що діяльність прокуратури ґрунтується на засадах незалежності прокурорів, яка передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків [129].

Аналіз зазначеної норми дає підстави вважати, що виконання прокуратурою, її органами і посадовими особами своїх функцій, в першу чергу здійснюється незалежно від інших органів та посадових осіб, винятки встановлюються виключно законом. Тобто, прокурори здійснюють свою діяльність незалежно від Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органів місцевого самоврядування, громадських організацій та підприємств, установ, організацій не залежно від форми власності.

Упродовж останніх років науковцями було приділено багато уваги аналізу стану реального забезпечення реалізації цього принципу в органах прокуратури України. Результати такого аналізу дають підстави вважати, що

прокурор в Україні є службовою особою, яка в тій чи іншій мірі є залежною від органів державної влади, їх службових осіб, політичних партій, від вищестоящего прокурора.

Ю. Полянський та В. Долежан стверджують, що незалежність прокуратури в цілому при реалізації її повноважень вирішальною мірою пов'язана з незалежністю Генерального прокурора. Хиткість його правового становища у державній ієрархії до самого останнього часу не лише призводила до частої змінюваності генеральних прокурорів, а й породжувала невпевненість у всьому прокурорському середовищі, невиправдані кадрові, структурні рішення, постійні зміни організаційно – правових нормативних актів (наказів) Генерального прокурора України. До того ж, юридична громадськість і суспільство загалом могли лише здогадуватися щодо дійсних причин звільнення чергового керівника прокурорської системи, зокрема й подачі ним заяви про звільнення з посади за власним бажанням [ 35, с. 27].

Безумовно Генеральний прокурор України є найважливішою фігурою в системі органів прокуратури України, тому, як вказано вище, незалежність органів прокуратури вирішальною мірою пов'язана з незалежністю Генерального прокурора України.

Для прикладу, у своєму дослідженні О.І. Шинальський розглядає як Президент може маніпулювати прокурором. Відповідно до пункту 11 частини 1 статті 106 Конституції України Президент України: призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора України. При цьому ані Конституція України, ані чинна редакція Закону України «Про прокуратуру» жодним чином не регламентують процедуру добору кандидатур для призначення на посаду Генерального прокурора України. Вже тут криється дуже серйозна проблема, «завдячуючи» якій на посту Генерального прокурора цілком може з'явитися людина, яка у майбутньому не захищатиме закон у випадку, якщо це не співпадатиме з баченням Президента. Сьогодні ніхто в державі, окрім самого Президента не знає того, яким чином в полі зору Глави держави з'являються

кандидати на посаду Генерального прокурора, з якої кількості кандидатів Президент робить свій вибір, якими критеріями окрім формальної відповідності законодавчим кваліфікаційним та віковим вимогам керується Президент України, визначаючи перевагу одного кандидата над іншим. Які вимоги висуваються перед кандидатом на призначення під час співбесіди і які обіцянки у свою чергу той дає Президенту також залишається невідомим широкому загалу. Тож, добір кандидата на призначення, його проходження через відповідні канцелярські процедури відбувається в обстановці максимальної таємності, ці процеси надійно приховані не лише від участі, але й від будь – якої уваги суспільства. Для реального забезпечення принципу незалежності Генерального прокурора України слід зробити процедуру висунення кандидатів на цю посаду максимально публічною та прозорою, наділити правом висунення кандидатур на призначення Генеральним прокурором України усі відповідні юридичні та правозахисні державні інституції. Результати конкурсного відбору також мають бути доступними для громадськості, принаймні у суспільства не повинно лишатися сумніву в тому, що вибір Президента обумовлено професійністю та високими моральними, винятково позитивними людськими якостями переможця і аж ніяк не особистою відданістю керівнику держави або відповідній політичній силі [ 182, с.3 – 4].

О.І. Шинальський ще понад 10 років тому визначав такий не менш важливий механізм реалізації впливу на органи прокуратури України, який реалізується здебільшого через Верховну Раду України і Кабінет Міністрів України. Мова йде про стан фінансового забезпечення органів прокуратури України. Відповідно до статті 52 старого Закону України «Про прокуратуру» (стаття 89 чинного Закону України «Про прокуратуру») фінансування органів прокуратури здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України. Слід віддати належне законодавцям, які у новому, чинному на сьогодні Законі «Про прокуратуру» закріпили у частині 2 статті 91 норму, відповідно до якої органи прокуратури забезпечуються транспортними і матеріально-

технічними засобами у порядку, затвердженому Генеральним прокурором, у межах видатків, затверджених у Державному бюджеті України на утримання органів прокуратури. Тобто керівник органів прокуратури наділений правом визначати порядок забезпечення транспортними і матеріально-технічними засобами. За нормами закону України «Про прокуратуру» від 1991 року транспортними і матеріально-технічними засобами органи прокуратури України забезпечувались за рахунок державного бюджету України у централізованому порядку, що визначався Президентом України. Тобто Генеральна прокуратура України щороку потрапляла у залежність від Кабінету Міністрів України, який вже на власний розсуд вирішував чи виділити чи не виділити кошти для органів прокуратури [180, с. 23]. На сьогодні такий засіб впливу на органи прокуратури усунуто завдяки новому Закону «Про прокуратуру».

Аналізуючи наведену вище позицію, важливо зазначити, що у Законі України «Про прокуратуру» важливе місце відведено гарантіям прокурорської діяльності, саме від реального існування таких гарантій залежить ефективність діяльності органів прокуратури в цілому.

Незалежний статус прокуратури в державному механізмі забезпечує її і самостійність у виконанні покладених функцій. Усі свої рішення прокурорські працівники покликані приймати на основі внутрішнього переконання та відповідно до вимог закону. У даних цілях прокурорські працівники не можуть бути членами виборних й інших органів, утворених органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Входження прокурорського працівника до складу якого-небудь органу означало б його підпорядкування й залежність від нього, що негативно вплинуло б на здійснення ним своїх професійних обов'язків, зокрема, щодо нагляду за виконанням законів даним органом. З цієї ж причини прокурори: не можуть бути членами громадських об'єднань, що переслідують політичні цілі та брати участь у їх діяльності. Неприпустиме створення політичних партій та їх організацій у самій прокуратурі. Прокурорські працівники не

вправі поєднувати свою професійну діяльність із іншою оплачуваною або безоплатною діяльністю, крім викладацької, наукової та творчої.

Генеральна прокуратура України у 2005 році стала членом Міжнародної асоціації прокурорів відповідно до рішення її Виконавчого комітету.

Міжнародна асоціація прокурорів (далі – МАП) – це єдине неурядове та неполітичне всесвітнє об'єднання прокурорів із спеціальним консультативним статусом при Організації Об'єднаних Націй. До її складу входить близько 130 організаційних членів та з більш ніж 140 країн світу індивідуальних учасників.

23 квітня 1999 року МАП прийнято Стандарти професійної відповідальності та викладення основних обов'язків та прав прокурорів.

МАП приймала вказаний документ з огляду уї певну кількість обставин. Зокрема: суспільству необхідно бути впевненим у чесності системи кримінального судочинства; всі прокурори відіграють вирішальну роль в управлінні кримінальним судочинством; здійснення прокурорських повноважень є важливим і серйозним обов'язком тощо.

У Стандартах професійної відповідальності та викладення основних обов'язків та прав прокурорів задекларовано, що для забезпечення вільного та незалежного виконання своїх професійних обов'язків згідно з її нормами прокурори повинні бути захищені урядами від свавільних дій. При цьому прокурори повинні мати право:

а) виконувати свої професійні функції без залякування, будь-яких перешкод, переслідування, неналежного втручання чи необґрунтованого притягнення до цивільної, кримінальної або будь-якої іншої відповідальності;

б) разом з їх сім'ями бути захищеними владою у тих випадках, коли їх особистій безпеці загрожують внаслідок належного виконання прокурорських функцій;

с) на розумні умови служби та відповідну винагороду, адекватну з ключовою роллю, яку вони виконують, й на те, що їх платня або будь-які інші переваги не будуть безпідставно занижені;

д) на розумний та керований термін перебування на посаді, пенсію та вік відставки, яка залежить від умов зайнятості або вибору в специфічних випадках;

е) на прийом на роботу і просування по службі, що базується на об'єктивних факторах і на специфічній професійній кваліфікації, здібностях, чесності, працездатності та досвіді, а також на рішенні згідно з справедливими та безпристрасними процедурами;

ф) на швидке та безпристрасне слухання справ, що базується на законі або правових приписах, де, внаслідок скарг вимагаються дисциплінарні заходи, які передбачають дії, що знаходяться поза межами кола відповідних професійних норм;

г) на об'єктивну оцінку і рішення у дисциплінарних слуханнях;

h) на формування та об'єднання в професійні асоціації або інші організації, для представництва їх інтересів, проходження їх професійного навчання та захисту їх статусу;

і) на звільнення від згоди з незаконним порядком або порядком, який суперечить професійним нормам чи етиці [108].

Під час розробки проекту чинного Закону України «Про прокуратуру» з метою наближення діяльності прокуратури України до європейських вимог законодавець намагався врахувати зазначені норми Стандартів професійної відповідальності та викладення основних обов'язків та прав прокурорів.

Так, у частині 1 статті 16 «Гарантії незалежності прокурора» чинного Закону України «Про прокуратуру» закріплено, що 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 [129].

Отже, можна зробити висновок, що у частині 1 статті 16 Закону України «Про прокуратуру» закріплено саме види гарантій незалежності прокурора.

Виходячи з результатів нашого наукового дослідження незалежність прокурора в Україні можна розглядати в двох аспектах: відсутність впливу ззовні (зовнішньоправові гарантії незалежності прокурора), а також незалежність усередині прокурорської системи (внутрішньоправові гарантії незалежності прокурора). Тобто гарантії незалежності прокурорів в Україні можна класифікувати на зовнішні та внутрішні.

У своєму дослідженні О. Шпак також зазначає, що незалежність прокурора в межах дії кримінальних процесуальних норм можливо умовно поділити на зовнішню (наприклад, незаконне втручання органів виконавчої влади районного або обласного рівня) та внутрішню (наприклад, вплив прокурора вищого рівня на прийняття рішень прокурором). Підтримуємо його пропозицію на законодавчому рівні визначити форми втручання прокурора вищого рівня у процесуальне керівництво, а також підстави та межі такого втручання [184, с. 167].

На перший погляд можна говорити про ніби законодавче закріплення незалежності і самостійності прокурорів в Україні і всередині самої системи органів прокуратури. На це вказує така гарантія як заборона незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення повноважень прокурора. Слід звернути увагу на відсутність конкретизації суб'єкта впливу – не має значення вплив буде здійснюватись посадовою чи іншою особою якогось державного органу чи безпосереднім керівником або керівником вищестоящої прокуратури. Немалу роль у забезпеченні незалежності прокурорів в Україні відіграє й така гарантія як функціонування органів прокурорського самоврядування. Також важливою гарантією виступає дотримання установленим законом порядку фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури.

Разом з тим ці норми мають дещо декларативний характер і незавжди виконуються на практиці.

За результатами свого дослідження Т. Колеснік з'ясувала, що національним законодавством переважно гарантується зовнішній аспект принципу незалежності прокуратури від втручання ззовні. Що стосується внутрішнього аспекту незалежності прокурорів у здійсненні своїх повноважень, то тут цей принцип реалізується паралельно з принципами єдності та централізації. У цьому випадку працівники прокуратури повинні самостійно й незалежно від інших приймати рішення, особливо ті, які ґрунтуються на їх переконанні. Рішення прокурора в межах наданих прав повинно бути незалежним і вільним від політичного впливу. Якщо прокурорські органи мають право давати загальні та конкретні вказівки прокурорам, то такі вказівки повинні бути прозорими, прийнятими на підставі закону [55, с. 82]

У Рекомендації R (2000) 19 Комітету міністрів РЄ державам-членам про роль прокуратури в системі кримінального правосуддя наведені наступні гарантії, надані прокурорам для виконання їх функцій. Так, Держава повинна вживати дієвих заходів, що гарантують прокурорам можливість виконання

своїх фахових обов'язків за відповідних правових і організаційних умов, а також відповідні умови, тобто бюджетні кошти, що знаходяться в їхньому розпорядженні. Ці умови необхідно встановити з допомогою тісного співробітництва між представниками прокуратур. Держава повинна вжити заходів, щоб: а) 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; г) дисциплінарне судочинство проти прокурорів регулювалося законом і гарантувало справедливу й об'єктивну оцінку та рішення, що є предметом незалежного і неупередженого нагляду; д) прокурори мали право на задовільне виконання скарг, включаючи, де необхідно, відповідний доступ до суду спеціальної юрисдикції, якщо буде порушений їх правовий статус; е) прокурори разом із сім'ями були захищені органами влади за наявності погроз їхній особистій безпеці в результаті належного виконання ними своїх функцій [134].

Отже, законодавчо закріплені гарантії незалежності прокурорів в Україні здебільшого стосуються її зовнішнього аспекту. В той же час чималої уваги потребує й внутрішня сторона незалежності - усередині прокурорської системи та окремих її органів. Ця проблема значною мірою стосується оптимального визначення меж самостійності прокурора у прийнятті процесуальних та інших рішень.

## **2.2 Адміністративно-правове забезпечення гарантій незалежності прокурора в Україні: зміст та реалізація**

Гарантії незалежності прокурора, забезпечуються новим Законом України «Про прокуратуру», а саме статтею 16.

Так, здійснюючи функції прокуратури, прокурор є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску, втручання і керується у своїй діяльності лише Конституцією та законами України.

Прокурор призначається на посаду безстроково та може бути звільнений з посади, його повноваження на посаді можуть бути припинені лише з підстав та в порядку, передбачених Законом України «Про прокуратуру».

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.

Межі обґрунтованої критики діяльності прокурора визначаються з урахуванням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини.

Прокурор має право звернутися з повідомленням про загрозу його незалежності до Ради прокурорів України, яка зобов'язана невідкладно перевірити і розглянути таке звернення за його участю та вжити в межах своїх повноважень, передбачених цим Законом, необхідних заходів для усунення загрози [129].

Аналізуючи законодавчу норму можна зробити наступні висновки. До організаційних засобів забезпечення реалізації гарантій незалежності прокурорів в Україні можна віднести ті, що стосуються: фінансового та матеріально-технічного забезпечення органів прокуратури, порядку

призначення прокурорів на посаду, порядку переведення прокурорів з однієї посади на іншу, порядку звільнення прокурорів з посад; засобами, якими забезпечується достатній обсяг повноважень прокурора для своєчасного виявлення та негайного припинення порушень законності, від кого останні не виходили, обов'язковість вимог прокурора про усунення порушень закону та інші.

Згідно з думкою О.І. Шинальського, в органах прокуратури зберігається майже військова субординація та сувора ієрархічна підпорядкованість. Прокурор базової - районної та міської ланки (на сьогодні - місцевої), окрім наказів та вказівок Генерального прокурора продовжує неухильно виконувати накази та вказівки керівників обласних прокуратур [ 181, с. 14-15].

Дана позиція дійсно є обґрунтованою, проте на законодавчому рівні чітко закріплено, що система органів прокуратури побудована за принципом підпорядкування нижестоящих прокурорів вищестоящим. У нашій державі саме цей принцип дозволяє налагодити роботу органів прокуратури як єдиного механізму, діяльність якого спрямована на забезпечення законності в державі.

Сьогодні є необхідність закріплення на законодавчому рівні меж забезпечення процесуальної самостійності працівників у взаємовідносинах з керівниками прокуратур. Ця проблема не достатньо вирішена, що не сприяє демократизації службових відносин як між прокурорами різного рівня, так і в окремих колективах прокуратур.

Слід звернути увагу, що на думку О.І. Шинальського відповідно до норм Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року одним з видів впливу на незалежність прокурорів був протиправний вплив на прокурорів усередині самої прокурорської системи шляхом використання адміністративних важелів, породжених принципом підпорядкованості нижчестоящих прокурорів вищестоящим (пункт 1 частини 1 статті 6 Закону України «Про прокуратуру» «Органи прокуратури України становлять єдину

централізовану систему, яку очолює Генеральний прокурор України, з підпорядкуванням нижчестоящих прокурорів вищестоящим) [130]. Причому такий вплив міг здійснюватися фактично при реалізації прокурорами переважної більшості функцій органів прокуратури, визначених законом [182, с. 4].

Так, наприклад, якщо виходити із загальноприйнятого тлумачення взаємовідносин керівник-підлеглий, то останній має, безумовно, точно і у встановлений керівником термін виконувати всі керівні вказівки. Але ж взаємовідносини прокурорів різного рівня під час виконання службових обов'язків дуже часто набувають процесуальної форми і, відповідно, регулюються відповідним процесуальним законодавством. Наприклад, навіть Генеральний прокурор не має права давати вказівку будь-якому державному обвинувачеві стосовно оцінки доказів та його позиції в конкретному кримінальному провадженні.

Окрім того, є певні підстави вважати, що право вищестоящого прокурора скасовувати рішення та дії нижчестоящих прокурорів у межах відповідних процесів - кримінального, цивільного тощо також не має жодного відношення до підпорядкованості, оскільки і саме таке право вищестоящого прокурора, і підстави для його застосування чітко визначені відповідними процесуальними нормами. Тобто це процесуальні, а не службові взаємовідносини прокурорів різних рівнів.

Слід зазначити, що невизначеність поняття підпорядкованості нижчестоящих прокурорів вищестоящим було з великим успіхом використано прибічниками ідеї панування в прокурорській системі військової субординації замість ділових, партнерських взаємовідносин. Наприклад, повноваження Генерального прокурора України, яку встановлювала стаття 15 Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року. На особливу увагу заслуговують два з них: спрямування діяльності та здійснення контролю за діяльністю органів прокуратури (пункт 1 частини 1 статті 15) та видання відповідно до законів України обов'язкових

для виконання наказів і розпоряджень, затвердження положень та інструкцій (пункт 7 частини 1 статті 15) [130]. Можна звернути увагу, на тому, що законодавець, з нашої точки зору, зовсім не випадково використовував саме поняття «спрямування», тобто визначення стратегічних, базових, перспективних напрямів діяльності без безпосереднього втручання у щоденну роботу. Окрім того, встановлюючи право Генерального прокурора на здійснення контролю за діяльністю органів прокуратури України, законодавець не окреслював ані його способів, ані меж. Не встановлював і обов'язкової періодичності реалізації Генеральним прокурором України контрольних повноважень.

На сьогодні у чинному Законі України «Про прокуратуру» відсутні зазначені повноваження Генерального прокурора. Однак неможна сказати про відсутність у Генерального прокурора можливості впливати на прокурорів нижестоящих ланок. Так відповідно пункту 2 частини 1 статті 9 чинного Закону України «Про прокуратуру» Генеральний прокурор організовує діяльність органів прокуратури України, у тому числі визначає межі повноважень Генеральної прокуратури України, регіональної та місцевих прокуратур в частині виконання конституційних функцій [129]. На нашу думку право Генерального прокурора впливати на незалежність прокурорів органів прокуратури та їх самостійність у прийнятті процесуальних повноважень прихована у словосполученні «визначає межі повноважень». Тобто він таки має таку собі завуальовану законну можливість здійснювати вплив на реалізацію повноважень прокурорами Офісу Генерального прокурора, обласних та окружних прокуратур.

Генеральний прокурор вправі видавати накази лише відповідно до законів України, однак немає закону, який встановлював би право вищестоящого прокурора, а особливо керівника обласної прокуратури, перевіряти роботу окружної прокуратури цілому або її керівника. Однак Генеральний прокурор керується пунктом 2 частини 1 статті 9 чинного

Закону України «Про прокуратуру» теоретично може наділити прокурора області повноваженнями контролювати прокурорів окружних прокуратур.

На сьогодні ще має місце практика надання вказівок вищестоящими прокурорами нищестоящим. Однак можна забути про ініціативну та зацікавлену реалізацію прокурорами конституційних повноважень до того часу поки триває вказана практика. Складається просто парадоксальна ситуація, за якої прокурор окружної прокуратури просто не має часу спланувати свою роботу, оскільки він сам з ранку до ночі зайнятий виконанням керівних вказівок з прокуратур вищого рівня.

Поряд з економічною залежністю, підпорядковані Генеральному прокурору України прокурори знаходяться ще й у повній адміністративній залежності. На підставі викладеного можна зробити висновок, що прокурор залишається частково залежною «фігурою».

Вихід з даної ситуації свого часу запропонував О.І. Шинальський, на думку якого стосунки підпорядкованості та військової субординації слід замінити діловими та партнерськими відносинами. На думку практиків така заміна мала полягати у створенні триступеневої горизонтальної системи побудови органів прокуратури, яка б складалася з Генерального прокурора - прокурор вищого рівня, прокурора області та прирівняних до нього - прокурори першого рівня та окружного прокурора - прокурор другого рівня. Кожен з цих прокурорів повинен був мати апарат з необхідної для реалізації конституційних функцій прокуратури кількості прокурорських працівників. Усі прокурори, починаючи від Генерального і закінчуючи прокурором району безпосередньо мали б реалізовувати функції органів прокуратури України і мали б відрізнятися виключно рівнем підпорядкування піднаглядних підприємств, установ, організацій. Відносини між прокуратурами першого і другого рівня мали б бути врегульовані таким чином, щоб прокурор першого рівня не мав жодних прав контролю стосовно прокурорів другого рівня, не мав права на надання обов'язкових для виконання вказівок, скасування рішень чи відкликання актів реагування.

Взаємовідносини прокурорів цих рівнів мають бути обмежені, надання прокурором першого рівня прокурору другого рівня консультативно-дорадчої допомоги з питань реалізації конституційних функцій органів прокуратури та доведенням до відома прокурорів другого рівня спрямовуючих документів, наказів, розпоряджень, положень та інструкцій, виданих відповідно до вимог закону Генеральним прокурором. За прокурорами першого рівня доцільно залишити збір та обробку статистичної інформації та право скликання координаційних нарад з питань протидії злочинності [180, с. 23].

На сьогодні позиція О.І. Шинальського дещо реалізована у новому Законі України «Про прокуратуру».

Законотворцями зроблено крок у бік прозорості та демократичності, а головне професійності процедур добору та призначення прокурорів окружної ланки, а також переведення на вакантну посаду до вищестоящої прокуратури.

Також, варто зазначити, що діяльність прокурорів повинна відповідати встановленим етичним аспектам, що закріплені у Кодексі професійної етики та поведінки прокурорів (далі – Кодекс) [53]. Саме цей збірник норм визначає основні принципи, моральні норми та правила прокурорської етики, якими повинні керуватися прокурори при виконанні своїх службових обов'язків та поза службою. Так, у відповідності до Кодексу правову основу регулювання відносин у сфері професійної етики та поведінки прокурорів становлять Конституція України, закони України «Про прокуратуру», «Про захист суспільної моралі», «Про запобігання корупції», «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» та інше законодавство, що стосується діяльності органів прокуратури, накази Генерального прокурора, а також сам Кодекс.

Нормативною базою у цій сфері є також міжнародно-правові документи, в тому числі Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод і рішення Європейського Суду з прав людини, Керівні принципи ООН щодо ролі прокурорів, прийняті на Восьмому

конгресі ООН у 1990 році, Стандарти професійної відповідальності та виклади основних обов'язків і прав прокурорів, ухвалені Міжнародною асоціацією прокурорів у 1999 році, Європейські інструкції з питань етики та поведінки прокурорів (Будапештські принципи), ухвалені Конференцією генеральних прокурорів країн – членів Ради Європи у 2005 році, та інші [53].

Дане питання також регулюється розділом X нового Закону України «Про прокуратуру», який унормовує:

- особливості забезпечення функціонування прокуратури;
- систему забезпечення функціонування прокуратури;
- засади фінансування прокуратури;
- порядок фінансування прокуратури;
- забезпечення потреб прокурора, пов'язаних з його професійною діяльністю.

Відтак, у відповідності до статті 87 Закону України «Про прокуратуру» – особливості забезпечення функціонування прокуратури.

Держава забезпечує фінансування та належні умови функціонування прокуратури і діяльності прокурорів.

Забезпечення функціонування системи прокуратури 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;
- законодавче гарантування повного і своєчасного фінансування прокуратури;
- гарантування достатнього рівня соціального забезпечення прокурорів.

А стаття 88 Закону України «Про прокуратуру» регулює систему забезпечення функціонування прокуратури.

В Україні діє єдина система забезпечення функціонування прокуратури.

Органи прокуратури, інші органи державної влади беруть участь в організаційному забезпеченні діяльності прокуратури у випадках і порядку, визначених цим та іншими законами.

Відповідно до статті 89 нового Закону України «Про прокуратуру», фінансування прокуратури здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України.

Функції головного розпорядника коштів Державного бюджету України щодо фінансового забезпечення діяльності прокуратури здійснюються Офісом Генерального прокурора.

Визначені у Державному бюджеті України видатки на утримання органів прокуратури не можуть бути скорочені в поточному фінансовому році.

Стаття 90 Закону України «Про прокуратуру» регулює порядок фінансування прокуратури.

Фінансування прокуратури здійснюється згідно з кошторисами і щомісячними розписами видатків, затвердженими Генеральним прокурором України, у межах річної суми видатків, передбачених Державним бюджетом України на поточний бюджетний період.

У статті 91 Закону України «Про прокуратуру» зазначається забезпечення потреб прокурора, пов'язаних з його професійною діяльністю.

Прокурор забезпечується окремим робочим місцем та необхідними для роботи засобами.

Органи прокуратури забезпечуються транспортними і матеріально-технічними засобами у порядку, затвердженому Генеральним прокурором України, у межах видатків, затверджених у Державному бюджеті України на утримання органів прокуратури.

Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування забезпечують розташовані на їх території органи та установи прокуратури відповідними службовими приміщеннями на умовах оренди [129].

Проаналізувавши положення чинних нормативно-правових документів, що регулюють діяльність органів прокуратури України, можна визначити процесуальні засоби забезпечення реалізації гарантій незалежності прокурорів в Україні. До них можна віднести засоби забезпечення реалізації гарантій незалежності, пов'язані із виконанням прокурором своїх функцій, наприклад: засоби забезпечення незалежності від втручання в діяльність прокурора при підтриманні ним державного (публічного – стаття 131-1 Конституції України) [64] обвинувачення в суді; представництві інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом; 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. Також до процесуальних можна віднести засоби забезпечення незалежності, що стосуються забезпечення незалежності здійснення прокурором своїх повноважень та невтручання в діяльність органів прокуратури з боку державних органів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Прокурор в Україні є службовою особою, яка є певною мірою залежною від органів державної влади, їх службових осіб, від політичних партій, від вищестоящого прокурора тощо, а законодавчо проголошений принцип незалежності прокурора та підкорення його виключно Конституції та законам держави здебільшого діє не в повній мірі.

Відповідно до пункту 11 частини 1 статті 106 Конституції України Президент України призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора [64]. При цьому ані Конституція України, ані чинна редакція Закону України «Про прокуратуру» жодним чином не регламентують процедуру добору кандидатур для призначення на посаду Генерального прокурора України. Сьогодні ніхто в державі, окрім самого Президента та його Офісу не знають того, яким чином в полі зору Глави держави з'являються кандидати на посаду Генерального

прокурора, з якої кількості кандидатів Президент робить свій вибір, якими критеріями окрім формальної відповідності законодавчим кваліфікаційним та віковим вимогам керується Президент України, визначаючи перевагу одного кандидата над іншим. Тож добір кандидата на призначення, його проходження через відповідні канцелярські процедури відбувається в обстановці максимальної таємності, ці процеси надійно приховані не лише від участі, але й від будь – якої уваги суспільства. Для реального забезпечення принципу незалежності Генерального прокурора слід зробити процедуру висунення кандидатів на цю посаду максимально публічною та прозорою, наділити правом висунення кандидатур на призначення Генеральним прокурором України усі відповідні юридичні та правозахисні державні інституції, професійні громадські об'єднання тощо. Результати конкурсного відбору також мають бути доступними для громадськості, принаймні у суспільства не повинно лишатися сумніву в тому, що вибір Президента обумовлений професійністю та високими моральними, винятково позитивними людськими якостями переможця і аж ніяк не особистою відданістю керівнику держави або відповідній політичній силі [29. с. 53].

Більш того Президент України має змогу навіть відкликати кандидатуру Генерального прокурора України, яку вже подав до Верховної Ради України для надання згоди для призначення.

Відповідно до пункту 25 частини 1 статті 85 Конституції України звільнити Генерального прокурора з посади можна лише за згодою Верховної Ради України, що означає наче тепер Генеральний прокурор більш надійно захищений від незаконного звільнення з посади, принаймні таке звільнення має пройти процедуру парламентського контролю. Однак і Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади [64]. І навіть Президент України має можливість обійти дану норму шляхом усунення Генерального прокурора з посади шляхом скасування свого Указу про призначення на посаду.

Разом з тим на сьогодні можна говорити про конституційне закріплення процедури звільнення Генерального прокурора. Так відповідно до частини 5 стаття 131-1 Конституції України дострокове звільнення з посади Генерального прокурора здійснюється виключно у випадках і з підстав, визначених цією Конституцією та законом.

Політичний вплив на прокурорів здебільшого реалізується через найвищий законодавчий орган незалежної України – Верховну Раду України. Як ми вже мали змогу встановити раніше, Генеральний прокурор України призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за згодою Верховної Ради України. Природно, що до розгляду цього питання на пленарному засіданні Верховної Ради України, кандидат на призначення зустрічається з депутатськими фракціями та групами, кандидатура розглядається профільним Комітетом Верховної Ради України. Виникає питання якою ціною, ціною яких саме обіцянок та аргументів здобувається прихильність необхідної кількості народних депутатів України, чи не отримує майбутній Генеральний прокурор України вказівки по конкретних справах, що перебувають у провадженні органів прокуратури і чи не змушений він обтяжувати себе певними зобов'язаннями в обмін на позитивне голосування відповідних політичних сил [114, с. 6].

Для вирішення цих проблем ці зустрічі повинні відбуватися публічно та прозоро, дуже бажано їх висвітлення в режимі реального часу засобами масової інформації. Слід також чітко обмежити теми питань, які можуть бути задані кандидату виключно обставинами, які згідно вимог закону мають безпосередній стосунок до кваліфікаційних або моральних вимог до претендента на посаду. У будь-якому разі повинна бути виключена можливість обговорення конкретних матеріалів, справ чи процесів, які перебувають. Мають бути виключені випадки критики претендента за прийняття рішень в межах його компетенції на попередніх посадах, якщо такі рішення не скасовані або не змінені у встановленому законом порядку тощо.

Положення пункту 25 частини 1 статті 85 Конституції України, згідно із яким Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокурору, що має наслідком його відставку з посади є також несумісною з принципом незалежності Генерального прокурора України. Таким чином, на сьогодні цілком досить бажання 226 народних депутатів України, тобто навіть не конституційної, а простої парламентської більшості для того, щоб звільнити з посади Генерального прокурора без доведення та належної процесуальної фіксації його провини бодай у якійсь протиправній чи аморальній дії або бездіяльності. Подальше існування інституту недовіри Генеральному прокурору, принаймні в тому вигляді, в якому він існує сьогодні, створює можливість безперешкодного та немотивованого усунення з посади незалежного та принципового Генерального прокурора [64].

Також питання щодо порядку зайняття посади прокурора та порядку звільнення прокурора з адміністративної посади регулюється розділом V чинного Закону України «Про прокуратуру».

На сьогодні Генеральний прокурор призначається на посаду та звільняється з посади за згодою Верховної Ради України Президентом України. Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади (що було зазначено вище відповідно до Конституції України).

У профільному Законі України «Про прокуратуру» також закріплено, що Генеральний прокурор призначається на посаду Президентом України за згодою Верховної Ради України. Строк повноважень Генерального прокурора становить шість років. Одна й та ж особа не може обіймати посаду Генерального прокурора два строки поспіль.

На посаду Генерального прокурора може бути призначений громадянин України, який:

- 1) має вищу юридичну освіту та стаж роботи в галузі права не менше десяти років;
- 2) володіє державною мовою;

3) має високі морально-ділові, професійні якості та організаторські здібності;

4) стосовно якого відсутні обставини, передбачені частиною шостою статті 27 Закону України «Про прокуратуру», зокрема, відсутнім має бути рішення суду про визнання особи обмежено дієздатною або недієздатною;

5) та не має заборгованості зі сплати аліментів на утримання дитини, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за шість місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання.

Президент України надсилає до Верховної Ради України письмове подання про надання згоди на призначення кандидата на посаду Генерального прокурора. Рішення Верховної Ради України про відмову у наданні згоди на призначення на посаду Генерального прокурора є підставою для письмового подання Президента України про надання згоди на призначення іншого кандидата.

Генеральний прокурор звільняється з адміністративної посади Президентом України за згодою Верховної Ради України:

- у зв'язку з поданням заяви про дострокове припинення повноважень на адміністративній посаді за власним бажанням;
- на підставі подання відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, або Вищої ради правосуддя;
- у разі наявності заборгованості зі сплати аліментів на утримання дитини, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за дванадцять місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання.

Повноваження Генерального прокурора на адміністративній посаді припиняються в разі:

- 1) висловлення Верховною Радою України недовіри Генеральному прокурору, що має наслідком його відставку з цієї адміністративної посади;
- 2) закінчення строку перебування на посаді Генерального прокурора.

Разом з тим звільнення Генерального прокурора з адміністративної посади або припинення повноважень Генерального прокурора на адміністративній посаді не припиняє його повноважень прокурора.

Також, можна зазначити про те, що зберігається істотна залежність прокурорів від місцевих органів влади в частині забезпечення службовими та житловими приміщеннями, що звісно не відповідає ані інтересам держави, ані інтересам суспільства.

На нашу думку, буде доцільним виокремити особисті та соціально-економічні засоби забезпечення реалізації гарантій незалежності прокурорів в Україні.

Працівники прокуратури під час виконання своїх службових обов'язків зобов'язані максимально зосереджуватись на виконанні тих обов'язків, які на них покладає держава. Саме задля цього законодавець встановлює певні обмеження та висуває вимоги щодо несумісності прокурорської діяльності з іншими видами діяльності.

Перебування на посаді прокурора несумісне з обійманням посади в будь-якому органі державної влади, іншому державному органі, органі місцевого самоврядування та з представницьким мандатом на державних виборних посадах. Разом з тим вимоги щодо несумісності не поширюються на участь прокурорів у діяльності виборних органів релігійних та громадських організацій.

На прокурора поширюються обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, визначені Законом України «Про запобігання корупції» [125].

Прокурор не може належати до політичної партії, брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках.

Говорячи про незалежність прокурорів, на нашу думку, необхідно звертати увагу і на такий чинник, як вплив на працівників прокуратури з боку їх колишніх колег, які працюють у комерційних структурах, особливо тих, які звільнені з прокуратури за порушення по службі і вчинки, які ганьблять

працівника прокуратури. Керівникам прокуратур необхідно своєчасно вживати заходи організаційного і виховного характеру для запобігання таким явищам, також дане питання регулюється і чинним Законом України «Про прокуратуру».

Забезпечення особистих гарантій незалежності працівників прокуратури, на наш погляд, проявляється також у встановленні особливого характеру притягнення їх до юридичної відповідальності і застосування до них заходів дисциплінарного примусу. У своїй сукупності ці гарантії складають інститут недоторканності прокурорів і слідчих, під якою слід розуміти «особливий порядок притягнення до кримінальної відповідальності, особливий порядок досудового розслідування по кримінальних провадженнях і особливий порядок застосування деяких слідчих та оперативних заходів».

На цьому фоні Україна є єдиною державою пострадянського простору, у якій в законодавстві відсутні самі поняття прокурорської недоторканності або прокурорського імунітету. Проте законодавець передбачає існування в Україні інституту недоторканності суддів, який не лише закріплений у Конституції, але й за своїм змістом надає суддям привілеї при вирішенні питань притягнення і до кримінальної та адміністративної відповідальності, у порівнянні з пересічними громадянами [88, с. 189].

Недоторканість прокурорів, як умова незалежного виконання ними своїх службових обов'язків, має проявлятися також у невідворотності кримінальної відповідальності за такі спрямовані проти них злочини, у зв'язку з виконанням цих обов'язків, як погроза вбивством або насильство (стаття 345 Кримінального кодексу України), умисне знищення або пошкодження майна (стаття 347 Кримінального кодексу України), посягання на життя прокурора як представника правоохоронного органу (стаття 348 Кримінального кодексу України), захоплення його як заручника (стаття 349 Кримінального кодексу України) [69].

Стаття 112 Кримінального кодексу України передбачає, поряд з іншими державними діячами, підвищену відповідальність за посягання на життя Генерального прокурора, а стаття 346 – за погрозу вбивством або насильством щодо нього [69].

Для зміцнення незалежності прокуратури велике значення має фінансове і матеріально-технічне забезпечення її органів. Важко не погодитись з висловлюванням, що «фінансування законності є значно кращим, ніж правоохоронної системи». Як зазначала Канцлер юстиції Фінляндії С. Аалто «незалежність вимагає гарантованих грошових коштів не лише для прокуратури в цілому, але й для кожного окремого прокурора. Адекватно оплачуваний прокурор є куди більш складною мішенню для корупції, ніж неоплачуваний» [143, с. 40].

Відповідно до статті 81 Закону України «Про прокуратуру» визначається, що заробітна плата прокурора складається із посадового окладу, премій та надбавок за: 1) вислугу років; 2) виконання обов'язків на адміністративній посаді та інших виплат, передбачених законодавством [129]. Частиною третьою зазначеної статті Закону України «Про прокуратуру» встановлено, що посадовий оклад прокурора окружної прокуратури становить 15 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року. Згідно із змінами, внесеними прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19.09.2019 року встановлено, що 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 [122].

Частинами четвертою та п'ятою статті 81 Закону України «Про прокуратуру» визначаються коефіцієнти, що застосовуються для визначення

окладів працівників обласних прокуратур та Офісу Генерального прокурора [122].

Преміювання прокурорів здійснюється в межах фонду преміювання, утвореного в розмірі не менш як 10 відсотків посадових окладів та економії фонду оплати праці [129].

Фінансування оплати праці прокурорів здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України.

Щодо соціально-економічного забезпечення прокурорів слід зазначити наступне.

Прокурору надається щорічна оплачувана відпустка тривалістю 30 календарних днів з виплатою допомоги для оздоровлення в розмірі, що не перевищує середньомісячної заробітної плати прокурора.

Прокурору, який має стаж роботи в органах прокуратури понад 10 років, надається додаткова оплачувана відпустка тривалістю 15 календарних днів [129].

Прокурору надаються додаткові та інші відпустки, передбачені законом.

Після призначення на посаду прокурор, який потребує поліпшення житлових умов, забезпечується службовим житлом за місцем знаходження прокуратури.

Прокурор та члени його сім'ї користуються в установленому порядку безоплатним медичним обслуговуванням у державних закладах охорони здоров'я. Члени сім'ї прокурора, які проживають разом з ним, обслуговуються у тих медичних закладах, що й прокурор.

Прокурору може надаватися матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань у розмірі, що не перевищує середньомісячної заробітної плати прокурора.

Прокурори мають право на пенсійне забезпечення за вислугу років незалежно від віку за наявності на день звернення вислуги років не менше:

по 30 вересня 2011 року - 20 років, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів не менше 10 років;

з 1 жовтня 2011 року по 30 вересня 2012 року - 20 років 6 місяців, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів не менше 10 років 6 місяців;

з 1 жовтня 2012 року по 30 вересня 2013 року - 21 рік, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів не менше 11 років;

з 1 жовтня 2013 року по 30 вересня 2014 року - 21 рік 6 місяців, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів не менше 11 років 6 місяців;

з 1 жовтня 2014 року по 30 вересня 2015 року - 22 роки, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів не менше 12 років;

з 1 жовтня 2015 року по 30 вересня 2016 року - 22 роки 6 місяців, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів не менше 12 років 6 місяців;

з 1 жовтня 2016 року по 30 вересня 2017 року - 23 роки, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів не менше 13 років;

з 1 жовтня 2017 року по 30 вересня 2018 року - 23 роки 6 місяців, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів не менше 13 років 6 місяців;

з 1 жовтня 2018 року по 30 вересня 2019 року - 24 роки, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів не менше 14 років;

з 1 жовтня 2019 року по 30 вересня 2020 року - 24 роки 6 місяців, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів не менше 14 років 6 місяців;

з 1 жовтня 2020 року і пізніше - 25 років, у тому числі стажу роботи на посадах прокурорів не менше 15 років [126].

Пенсія призначається в розмірі 60 відсотків від суми їхньої місячної (чинної) заробітної плати, до якої включаються всі види оплати праці, з якої було сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, а до 1 січня 2011 року - страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, одержуваної перед місяцем звернення за призначенням пенсії.

Умови та порядок перерахунку призначених пенсій працівникам прокуратури визначаються Кабінетом Міністрів України. Але ця норма

також не дотримана. На сьогодні відсутній нормативний акт Кабінету Міністрів України, нормами якого врегульовувались би умови та порядок перерахунку призначених пенсій працівникам прокуратури.

В умовах нормативної невизначеності питання пенсійного забезпечення прокурорів неодноразово ставали предметом спорів, що вимагали розгляду та вирішення як у порядку конституційного судочинства (в аспекті необхідності тлумачення норм чинного законодавства України [126]), так і у порядку адміністративного судочинства.

Завданнями діяльності Конституційного Суду України є вирішення «питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених Конституцією України випадках інших актів, здійснення офіційного тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Конституції України» (ст. 1 Закону України «Про Конституційний Суд України» [126]). З питань застосування нормативних положень Закону України «Про прокуратуру» та його відповідність нормам Конституції України впродовж 2019-2020 рр. Конституційним Судом було ухвалено декілька рішень. Зокрем, необхідним є звернення до змісту рішень Конституційного Суду України №7-р (II)/2019 від 13 грудня 2019 року [138] та №6-Р/2020 від 26 березня 2020 року [137]. Так, відповідно до змісту рішення Конституційного Суду України №6-Р/2020 від 26 березня 2020 року встановлено, що однією із гарантій незалежності прокурора є забезпечення «заходів 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» [137].

Заробітна плата відповідно до рішень Конституційного Суду України №7-р (II)/2019 від 13 грудня 2019 року [137] та №6-Р/2020 від 26 березня 2020 року [137] визначена як «елемент організації та порядку діяльності прокуратури», що з врахуванням проголошеного принципу верховенства права дозволило обґрунтувати висновок про неконституційність положень

пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України [13] у частині, яка передбачає, що норми і положення статті 81 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII зі змінами 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.

Впродовж 2019-2020 рр. Конституційним Судом України з питань дотримання законності у здійсненні правового регулювання статусу прокуратури та забезпечення гарантій її незалежності було прийнято рішення №7-р (II) від 13 грудня 2019 року та №6-р/2020 від 26 березня 2020 року, відповідно до змісту яких відбулось відновлення права як працюючих прокурорів на отримання встановленої Законом України «Про прокуратуру» винагороди – заробітної плати, так і права на отримання (перерахунок) пенсійного забезпечення прокурорів-пенсіонерів, що встановлюється зазначеним законодавчим актом [138; 137].

Відповідно до рішень Конституційного Суду України №7-р (II) від 13 грудня 2019 року та №6-р/2020 від 26 березня 2020 року обгрунтовано, що органи прокуратури є складовою системи здійснення правосуддя, що означає необхідність сталого забезпечення фінансування їх діяльності є складовою механізму гарантування реалізації прав та свобод людини. Подібного висновку Конституційний Суд України дійшов у рішенні від 3 жовтня 2001 року № 12-рп/2001, де зазначив, що стале забезпечення зокрема, органів прокуратури, робота якої тісно пов'язана з діяльністю судів, є однією з конституційних гарантій реалізації прав і свобод громадян, їх судового захисту (абзац п'ятий пункту 4 мотивувальної частини) [140]. Потреба у належному матеріальному забезпеченні прокурорів впливає з характеру покладених на них службових обов'язків у зв'язку з виконанням ними функцій держави, є гарантією незалежності їх діяльності у ефективному судовому захисті прав громадян [137].

Такі висновки Конституційного Суду України корелюються із положеннями Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури, ухваленим на її 724-му засіданні 6 жовтня 2000 року, № Res (2000)19, де зазначено, що «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» (пункт 14) [135].

Таким чином, забезпечення незалежності прокурорів має визнаватися не як певною прерогативою їх адміністративно-правового статусу чи певним визначеним чинним законодавством привілеєм, а складовою системи гарантій справедливого, неупередженого та ефективного здійснення ними своїх повноважень (своєї діяльності).

Здійснюючи функції прокуратури, прокурор керується у своїй діяльності лише Конституцією та законами України (частина друга статті 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 (абзац перший частини п'ятої статті 16 Закону).

Статтею 87 Закону встановлено особливості забезпечення функціонування прокуратури, які полягають у тому, що держава забезпечує фінансування та належні умови функціонування прокуратури і діяльності прокурорів. Забезпечення функціонування системи прокуратури 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; законодавче гарантування повного і своєчасного фінансування прокуратури; гарантування достатнього рівня соціального забезпечення прокурорів.

Статтею 89 Закону визначено засади фінансування прокуратури: фінансування прокуратури здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, а також інших джерел, не заборонених законодавством, у тому числі у випадках, передбачених міжнародними договорами України або проектами міжнародної технічної допомоги, зареєстрованими в установленому порядку; функції головного розпорядника коштів Державного бюджету України щодо фінансового забезпечення діяльності прокуратури здійснюються Офісом Генерального прокурора. Відповідно до статті 90 Закону фінансування прокуратури здійснюється згідно з кошторисами і щомісячними розписами видатків, затвердженими Генеральним прокурором, у межах річної суми видатків, передбачених Державним бюджетом України на поточний бюджетний період.

Відповідно до Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, ухваленої на її 724-му засіданні 6 жовтня 2000 року, № Res (2000)19 „держава повинна вжити заходів, щоб такі необхідні умови для служби, як заробітна плата, строк перебування на посаді і пенсія регулював закон, з урахуванням важливості роботи прокурорів та відповідного віку виходу на пенсію“ (підпункт „г“ пункту 5).

Таким чином, 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 статті 131<sup>1</sup> Основного Закону України, має визначатися виключно законом, а тому положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного Кодексу у частині, яка передбачає, що норми і положення статті 81 Закону 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, є таким, що суперечить частині другій статті 131<sup>1</sup> Основного Закону України.

Не може прокурор бути незалежним і належним чином виконувати свої обов'язки, якщо його життю, здоров'ю, житлу чи майну загрожує небезпека. Не менш небезпечною для прокурорського працівника є ситуація, коли через його діяльність створюється загроза життю, здоров'ю, житлу чи майну членів його сім'ї або близьких родичів.

Заходи щодо забезпечення безпеки цих осіб на сьогодні передбачаються такими основними нормативно – правовими актами, як:

- Конституцією України (статті 27-33 та стаття 41);
- Законом України «Про прокуратуру»;
- Законом України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [11];
- Законом України «Про державну охорону вищих органів державної влади та посадових осіб» [116];
- Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному процесі» [117].

Проблемним залишається питання забезпечення безпеки прокурорів, які припинили роботу в органах прокуратури, в тому числі у зв'язку із виходом на пенсію.

Для розкриття теми щодо особливостей забезпечення незалежності при підпорядкуванні прокурора необхідно, на нашу думку, визначитись із змістом понять «незалежність» та «підпорядкування».

Згідно із Великим тлумачним словником сучасної української мови «незалежний» можна тлумачити як такий, що не залежить від кого-небудь, чого-небудь, не підкоряється комусь, чомусь [16, с. 760]. У свою чергу, незалежність – це можливість приймати самостійні рішення, які підкорюються власним бажанням та інтересам і не потребують зовнішніх вказівок та наказів [100].

Тлумачення поняття «підпорядкування» (хоча й у контексті «пряме підпорядкування») можна знайти у вітчизняному законодавстві. Зокрема, Закон України «Про корупцію» визначає пряме підпорядкування як відносини прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника, в тому числі через вирішення (участь у вирішенні) питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контролю за їх виконанням [128].

Як вбачається, навіть на понятійному рівні ці терміни є протилежними за своїм змістом, що, на нашу думку, додатково підкреслює важливість питання забезпечення незалежності при підпорядкуванні прокурора. І це при тому, що історично, протягом усього часу свого існування, органи прокуратури мали ієрархічну структуру, яка складалася із вищестоящих та нижчестоящих прокурорів. Закон України «Про прокуратуру» в редакції 1991 року, визначаючи основні засади організації і діяльності прокуратури, чітко виокремлював принцип єдності, зміст якого полягав в тому, що органи прокуратури України становлять єдину централізовану систему, яку очолює Генеральний прокурор України, з підпорядкуванням нижчестоящих прокурорів вищестоящим (стаття 6 Закону) [130].

На сьогодні єдність системи органів прокуратури забезпечується: 1) єдиними засадами організації та діяльності прокуратури; 2) єдиним статусом прокурорів; 3) єдиним порядком організаційного забезпечення діяльності прокурорів; 4) фінансуванням органів прокуратури виключно з Державного бюджету України; 5) вирішенням питань внутрішньої діяльності прокуратури

органами прокурорського самоврядування (ч. 5 ст. 7 Закону України «Про прокуратуру») [129].

Отже, на даний час підпорядкування прокурорів не входить до кола законодавчо визначених організаційних засад діяльності органів прокуратури України. Однак, це не означає, що сутність цього поняття виключено із змісту організації роботи в органах прокуратури. Так, на загально методологічному (теоретичному) рівні організація роботи в органах прокуратури – це 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 й 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 України [107, с. 14].

Наявність відносин підпорядкування в організації роботи в органах прокуратури підтверджується і сучасним підходом до концепції діяльності прокуратури в цілому. Так, М. Стефанчук, через призму дослідження реалізації прокуратурою функції представництва інтересів громадянина або держави в суді, з використанням системи сучасних знань, наукового інструментарію та досягнень науки менеджменту, запропонувала нове доктринальне визначення – «прокурорський менеджмент» [155, с. 315, 318]. Під прокурорським менеджментом вченою розуміється діяльність з управління органами прокуратури, спрямовану на забезпечення її ефективної роботи в процесі реалізації наданих прокуратурі функцій з метою досягнення цілей та завдань, визначених Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру» й іншими нормативно-правовими актами [155, с. 318].

Для досягнення мети дослідження в межах даного підрозділу нашої роботи запропонований М. Стефанчук термін та її подальші висновки щодо його правового змісту як раз і є надзвичайно прийнятними для розкриття

питання забезпечення незалежності при підпорядкуванні прокурора. Адже будь-яка управлінська діяльність, у тому числі - в органах прокуратури, побудована не лише на вертикальних відносинах між її суб'єктами, але й на горизонтальних, тобто на відносинах підпорядкування працівників однієї ланки (нижчестоящої) іншій (вищестоящій), тобто керівництву.

Розглянемо питання підпорядкування в органах прокуратури більш детально. Основними компонентами будь-якої управлінської системи, якою можна вважати і організацію діяльності органів прокуратури, або, як пропонує М. Стефанчук - системи прокурорського менеджменту, варто вважати наступні: 1) суб'єкт управління, тобто джерело керівного впливу, той, хто здійснює управління, виконує функції керівництва та вплив на об'єкт з метою приведення його в новий, бажаний для суб'єкта стан; 2) об'єкт управління, тобто джерело керівного впливу, тобто те, на що спрямований вплив суб'єкта; 3) керівний вплив, тобто комплекс цілеспрямованих та організуючих команд, засобів, прийомів і методів, за допомогою яких здійснюється вплив на об'єкт і досягаються реальні зміни в його стані; 4) зворотні зв'язки, тобто інформація для суб'єкта про результативність керівного впливу і зміни в об'єкті [44, с. 190].

Для нашого дослідження особливий інтерес має вивчення питання взаємовідносин саме суб'єктів управління. Необхідно підтримати досягнутий висновок М. Стефанчук, яка, екстраполюючи відповідні управлінські категорії на діяльність щодо управління в органах прокуратури, визначальними елементами системи менеджменту вважає певне коло осіб, які виконують управлінські функції, і такими особами є керівництво органів прокуратури [155, с. 319].

З приводу поняття «керівництво» у діяльності прокуратури існують різні наукові позиції. Зокрема, окремими науковцями зміст цього поняття розглядають у широкому та вузькому значеннях: у широкому значенні він співпадає з поняттям «управління», а у вузькому – може бути використаним у випадку, коли йдеться про діяльність прокурора з керівництва підлеглими

працівниками[28, с. 14]. За визначенням інших фахівців керівництво – це діяльність відповідного керівника (очільника органу, підрозділу прокуратури) щодо створення та підтримання організаційної упорядкованості управління перебігом справ і людьми [107, с. 32]. М. Стефанчук вважає, що найбільш точним буде розуміння керівництва саме як суб'єктів прокурорського менеджменту, осіб, які здійснюють управління в органах прокуратури[155, с. 321]. У контексті нашого дослідження ми будемо використовувати саме таке визначення цього поняття.

Загальновідомо, що організація діяльності органів прокуратури будується на трьохрівневному принципі. Стаття 7 Закону України «Про прокуратуру» визначає, що систему прокуратури України становлять: 1) Офіс Генерального прокурора; 2) обласні прокуратури; 3) окружні прокуратури. Окремим елементом системи органів прокуратури є Спеціалізована антикорупційна прокуратура.

Така структура системи органів прокуратури, за міркуваннями М. Якимчука, обумовлюється функціональною спрямованістю діяльності кожної її ланки [187, с. 19]. При цьому кожен рівень суб'єкта здійснює управління об'єктом відповідного рівня; чим вищий суб'єкт управління, тим відповідальніші, ширші його завдання, оскільки він покликаний забезпечувати цілісність, структурно-функціональну й еволюційну єдність більшої кількості компонентів; водночас управлінські операції нижчестоящего рівня змістовніші, конкретніші, оскільки він здійснює безпосереднє управління [187, с. 19]. Так, згідно із ч. 4 ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» 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 [128].

Із правового аналізу змісту Закону України «Про прокуратуру» можна зробити висновок, що функціональним змістом спрямування діяльності

органів прокуратури є забезпечення інтересів відповідної територіальної громади у розгляді та вирішенні публічно-правових спорів, а також забезпечення правосуддя у справах про кримінальні правопорушення, керівники обласних та окружних прокуратур на відкритому пленарному засіданні відповідної ради, на яке запрошуються представники засобів масової інформації, мають звітувати не менш як двічі на рік шляхом надання узагальнених статистичних та аналітичних даних.

В умовах особливого періоду, запровадження надзвичайного, воєнного стану або проведення антитерористичної операції із залученням з'єднань, військових частин та підрозділів Збройних Сил України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, інших військових формувань, місцем постійної дислокації яких є територія в межах військового гарнізону, особовий склад спеціалізованих прокуратур у військовій та оборонній сферах (прокурори, слідчі) гарнізону може відряджатися до районів розташування цих з'єднань, військових частин та підрозділів на період виконання цими з'єднаннями, військовими частинами та підрозділами завдань за призначенням.

Призначення прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури здійснюється керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури за результатами відкритого конкурсу, який проводить конкурсна комісія у складі керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та визначених ним і Генеральним прокурором осіб (ст. 8-1 Закону України «Про прокуратуру») [129].

Наведена нами структура керівництва органів прокуратури, яку М. Стефанчук розглядає як систему менеджменту прокуратури, за її ж висновком повною мірою відповідає визначеному теорією управління вертикальному та горизонтальному розподілу праці менеджерів, оскільки, на думку фахівців у цій сфері, всі системи менеджменту незалежно від виду діяльності організації мають спільні ознаки, а саме – такий розподіл праці [155, с. 322]. В межах нашого дослідження нас цікавить саме вертикальний

розподіл функцій прокуратури – умовне виділення в організації трьох рівнів управління: первинний (нижчий), середній і вищий [89, с. 37]. Якщо застосувати цей розподіл до системи органів прокуратури, то це будуть відповідно окружні, обласні прокуратури та Офіс Генерального прокурора.

Ми погоджуємось з висновком М. Стефанчук, що для визначення конкретних посадових осіб прокуратури, які здійснюють управлінські функції, в Законі України «Про прокуратуру» є спеціальний термін, який охоплює саме цю категорію прокурорських працівників, - це прокурори, призначені на адміністративні посади у Офіс Генерального прокурора України, обласних та окружних прокуратурах, також у військових прокуратурах та Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі, перелік яких наведений у ч. ч. 1-3 ст. 39 Закону України «Про прокуратуру» [129].

Крім того заслуговує на схвальну оцінку науково-практичний підхід, обґрунтований у дослідженнях В. Долежана, щодо особливостей цієї категорії прокурорських працівників, діяльність яких складається з управлінських, управлінсько-процесуальних та процесуально-управлінських правовідносин [36, с. 59; 155, с. 323]. Зазначене пояснюється тим, що такі особи не лише здійснюють управління та організовують діяльність, а ще і беруть безпосередню участь у процесуальній діяльності, що здійснюється органом, яким вони керують [155, с. 323].

Вище зазначені висновки заслуговують на слухну оцінку, що дозволяє обґрунтувати власний авторський підхід, що полягає у необхідності виокремити в діяльності осіб, які здійснюють керівництво в органах прокуратури, тобто прокурорів, призначених на адміністративні посади у Офісі Генерального прокуратура, обласних та окружних прокуратурах, також у військових прокуратурах та Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі, процесуальні та управлінські правовідносини.

Необхідність їх виокремлення обумовлена змістом ст. 17 Закону України «Про прокуратуру», предметом регулювання якої саме і є ці категорії правовідносин при підпорядкуванні прокурорів. Так, процесуальні

відносини в діяльності прокурора пов'язані із здійсненням ним повноважень по реалізації функцій прокуратури, викладених у ст. 2 Закону України «Про прокуратуру», та які здійснюються виключно прокурорами [129]. Натомість управлінські правовідносини у контексті нашої роботи ми, виходячи із змісту ст. 17 Закону України «Про прокуратуру», визначаємо як такі, що стосуються адміністративного підпорядкування і пов'язані з виконанням наказів адміністративного характеру щодо організаційних питань діяльності прокурорів і органів прокуратури.

Вважаємо, що залежно від виду правовідносин в його діяльності (процесуальних чи управлінських) забезпечення принципу незалежності при підпорядкуванні прокурора має певні особливості. Пояснюється це, на нашу думку, закріпленням у ч. 1 ст. 17 Закону України «Про прокуратуру» імперативним приписом, що при здійсненні своїх повноважень прокурори підпорядковуються керівникам виключно в частині виконання письмових наказів адміністративного характеру, пов'язаних з організаційними питаннями діяльності прокурорів та органів прокуратури [129]. Водночас законодавець також прямо вказав, що адміністративне підпорядкування прокурорів не може бути підставою для обмеження або порушення незалежності прокурорів під час виконання ними своїх повноважень [129].

Отже, розглянемо яким чином закон гарантує забезпечення незалежності прокурора при здійсненні ним повноважень, пов'язаних з реалізацією функцій прокуратури.

Відповідно до ч. 3 ст. 17 Закону України «Про прокуратуру» під час здійснення повноважень, пов'язаних із 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 цієї статті [129].

Із змісту даної норми вбачається, що незалежність прокурора при здійсненні процесуальних повноважень презюмується, а можливість впливу

на їх виконання прокурорами вищого рівня шляхом надання вказівок обмежена особливим порядком їх надання, встановленим законом.

Дана стаття встановлює конкретний перелік посадових осіб, які можуть вважатись прокурорами вищого рівня. Так, відповідно до ч. 3 ст. 17 Закону України «Про прокуратуру» прокурором вищого рівня є: 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 [129].

У разі утворення спеціалізованих прокуратур (крім Спеціалізованої антикорупційної прокуратури) прокурори вищого рівня в межах таких прокуратур визначаються Генеральним прокурором.

Положення щодо визначення прокурора вищого рівня для прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури містяться у ст. 8-1 Закону України «Про прокуратуру». Так, відповідно до ч. 5 цієї норми прокурорами вищого рівня є: 1) для керівників управлінь, відділів та їх заступників, прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури – керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, його перший заступник та заступник; 2) для заступника та першого заступника керівника

Спеціалізованої антикорупційної прокуратури - керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури [129].

Ми не випадково приділяємо значну увагу питанню з'ясування переліку осіб, які є прокурорами вищого рівня, під час здійснення повноважень, пов'язаних із реалізацією функцій прокуратури. Додержання цих вимог Закону України «Про прокуратуру» при реалізації процесуальних повноважень прокурора вже неодноразово було предметом судового розгляду, а їх порушення – підставою для задоволення скарги інших учасників процесу.

Так, ухвалою Білоцерківського міськрайонного суду Київської області від 25 травня 2017 року у справі № 357/3496/17 [153] задоволено заяву захисника у кримінальному провадженні щодо відводу прокурора, який входив до групи прокурорів у даному провадженні. Підставою для задоволення заяви про відвід стала та обставина, що один із прокурорів у групі був призначений з порушенням вимог ст. ст. 37, 313, 341 КПК України та ст. 17 Закону України «Про прокуратури».

З матеріалів даної справи вбачається, що група була створена заступником прокурора Київської області із прокурорів цієї регіональної прокуратури. Але у подальшому її склад було змінено, і до нього, за постановою заступника Київської області, включено прокурора Білоцерківської місцевої прокуратури. Як встановлено судом, така зміна відбулась з порушенням вищевказаних норм закону, оскільки заступник прокурора Київської області відповідно до норм КПК України, Закону України «Про прокуратуру» не наділений повноваженнями у конкретному кримінальному провадженні визначати групу прокурорів із включенням до її складу прокурорів іншого рівня прокуратури – прокурорів місцевої прокуратури. На переконання суду, заступник прокурора Київської області не є для вказаних прокурорів прокурором вищого рівня. З огляду на ці обставини, суд дійшов висновку, що прокурор місцевої прокуратури, включений до групи, є неналежним прокурором у вказаному кримінальному

провадженні, його призначення здійснено без дотримання вимог законодавства, а тому наявні обставини, які викликають обґрунтовані сумніви щодо його неупередженості та об'єктивності [153].

З підстав порушення ст. 17 Закону України «Про прокуратуру» щодо визначення прокурора вищого рівня та правомірності дій при реалізації функцій прокуратури судами задовольнялись скарги та заяви і в інших справах [154].

Зі змісту ч. 3 ст. 17 Закону України «Про прокуратуру», а також з урахуванням вже наявної судової практики щодо правомірності дій прокурорів при застосуванні ними повноважень прокурора вищого рівня, можна зробити наступний висновок: не кожний прокурор прокуратури вищої ланки може виконувати функції прокурора вищого рівня для прокурора прокуратури нижчої ланки під час здійснення повноважень, пов'язаних з реалізацією функцій прокуратури. Так, наприклад, у розумінні ст. 17 цього закону керівник обласної прокуратури не є прокурором вищого рівня для прокурорів, керівників та заступників керівників підрозділів окружної прокуратури у ході здійснення ними повноважень, які ми визначаємо як процесуальні.

На нашу думку, такий підхід до встановлення статусу «прокурора вищого рівня», є однією із гарантій забезпечення незалежності прокурора при підпорядкуванні та пересторогою щодо недопущення можливих зловживань цим статусом.

Саме з такою метою встановлені також певні особливості щодо забезпечення незалежності прокурора, які стосуються діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, що пов'язано з її спеціальним статусом та покладеними на неї функціями. Так, згідно із Законом України «Про прокуратуру» Генеральний прокурор, його перший заступник та заступники не мають права давати вказівки прокурорам Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та здійснювати інші дії, які прямо стосуються реалізації прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури їхніх

повноважень [129]. Зазначене, поряд з іншими встановленими Законом України «Про прокуратуру» гарантіями, має забезпечити прокурорів цього органу від можливого впливу керівних осіб Офісу Генерального прокурора при виконанні процесуальних функцій за напрямом діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Відповідно до абз. 2 ч. 3 ст. 17 Закону України «Про прокуратуру» прокурори вищого рівня мають право давати вказівки прокурору 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 чинним законодавством України [129].

Аналіз змісту зазначеної законодавчої норми свідчить про те, що законодавець, з метою забезпечення незалежності прокурора при підпорядкуванні у ході здійснення ним процесуальних повноважень, чітко встановлює обмеження втручання прокурора вищого рівня у діяльність нижчестоящего прокурора: таке втручання може бути лише в межах та в порядку, визначених законом. Окрім того, ч. 4 ст. 17 Закону України «Про прокуратуру» передбачає, що вказівки, які прямо стосуються реалізації прокурором функцій прокуратури, мають бути віддані в письмовій формі.

Водночас аналіз цих приписів даної норми Закону України «Про прокуратуру» засвідчив, що окремі з них є такими, що, на нашу думку, обмежують принцип незалежності прокурора та є недостатньо чітко сформульованими.

Так, вважаємо, що ст. 17 Закону України «Про прокуратуру» має певну неузгодженість дуалістичного характеру щодо встановлення повноважень Генерального прокурора при підпорядкуванні прокурора. Частиною другою статті 17 Закону України «Про прокуратуру» передбачено право Генерального прокурора давати накази адміністративного характеру будь-якому прокурору [129]. Зазначене можна розцінювати як те, що Генеральний

прокурор для будь-якого прокурора, незалежно від ланки органу прокуратури, є прокурором вищого рівня.

Водночас ця норма також передбачає, що при реалізації прокурором функцій прокуратури лише прокурор вищого рівня має право давати накази адміністративного характеру прокурору нижчого рівня. І як ми вже дослідили, виходячи із змісту цієї норми, Генеральний прокурор є прокурором вищого рівня лише для першого заступника та заступника Генерального прокурора. Зазначене викликає обґрунтоване припущення, що надане Генеральному прокурору право надавати вказівки будь-якому прокурору може розглядатись як втручання у процесуальну незалежність прокурора при реалізації функцій прокуратури.

Однак при цьому чинним законодавством України безпосередньо не встановлюється сутність категорії «накази адміністративного характеру». Отже, Закон України «Про прокуратуру» попри встановлення певного набору організаційних, процедурних та інших інструментів, призначених для забезпечення принципу незалежності окремих прокурорів і прокуратури в цілому, не містить чіткого розуміння управлінських та організаційних повноважень Генерального прокурора і керівників органів прокуратури, відмежування цих повноважень від процесуальних повноважень та засобів законного здійснення процесуальних ієрархічних прерогатив. Виходячи із положень коментаря Генерального Директорату з прав людини і верховенства права (Директорату з прав людини) Ради Європи щодо Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року повноваження щодо затвердження актів з питань, пов'язаних з організацією діяльності прокуратури (що є наказами адміністративного характеру), не повинні суперечити законодавству або поширюватися на здійснення прокурорами свободи розсуду і тим самим не виправдано втручатися у незалежність прокурорів. Додатковою гарантією правомірності наказів адміністративного характеру є закріплена у частинах першій і другій статті 17 Закону України вимоги про імперативність дотримання письмової форми при їх виданні [58].

Беззаперечно, такий підхід є неоднозначним, однак він є необхідним, адже нормативне закріплення положення, що повноваження Генерального прокурора та його Офісу мають бути певним одним із засобів забезпечення єдності системи органів прокуратури. Проте чи не є занадто необмеженими такі повноваження Генерального прокурора, адже положення ч. 3 ст. 17 Закону України «Про прокуратуру» в частині визначення прокурорів вищого рівня є саме тим механізмом, який має запобігати зловживанню керівними особами органів прокуратури повноваженнями щодо втручання у процесуальну діяльність прокурора. І винятків у функціонуванні такого механізму не має бути.

Отже, на нашу думку, надання Генеральному прокурору права давати накази адміністративного характеру, всупереч встановленому ст. 17 Закону України «Про прокуратуру» визначенню прокурора вищого рівня, можливо розцінювати як певне обмеження принципу незалежності прокурорів, закріпленого ст. 3 Закону України «Про прокуратуру», що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків [129].

Окрім того, має місце певна нормативна колізійність положень ст. 17 Закону України «Про прокуратуру». Зокрема, у цій статті використовується поняття «вказівка» прокурора, але у вітчизняному законодавстві його визначення відсутнє.

Поняття «вказівка прокурора» було предметом наукового дослідження повноважень прокурора в ході досудового розслідування, і за висновком науковців – це процесуальне рішення прокурора, яке виноситься в ході здійснення процесуального керівництва досудовим розслідуванням кримінального провадження слідчому, керівнику органу досудового розслідування з метою досягнення всебічності, повноти та об'єктивності досудового розслідування, спрямоване на усунення прогалин та неповноти

слідства, яка наділена ознаками імперативності і обов'язковою до виконання [23, с. 211].

На нашу думку, доцільно було б закріпити поняття «вказівка прокурора» у Законі України «Про прокуратуру». До того ж, із змісту ч. 4 ст. 17 Закону України «Про прокуратуру» вбачається, що вказівки можуть віддаватися як в усній, так і в письмовій формі, що також викликає необхідність у додаткових роз'ясненнях, зокрема, щодо форми письмового підтвердження усної вказівки, її доведення до виконавця, доказування відповідності змісту усної вказівки її письмовому підтвердженню у разі виникнення спору, щодо часових меж видання такого письмового підтвердження тощо.

Також є певна неузгодженість між абз. 2 ч. 3 та абз. 1 ч. 4 ст. 17 Закону України «Про прокуратуру». Так, відповідно до змісту абз. 2 ч. 3 цієї статті прокурори вищого рівня мають право давати вказівки прокурору нижчого рівня, погоджувати прийняття ними певних рішень та здійснювати інші дії, що безпосередньо стосуються реалізації цим прокурором функцій прокуратури, виключно в межах та в порядку, визначених законом [129]. Тобто вказівки мають бути віддані прокурорами вищого рівня в межах та в порядку, визначених законом.

Натомість абз. 1 ч. 4 вказаної норми передбачає, що обов'язковому виконанню підлягають вказівки прокурорів вищого рівня, віддані в письмовій формі в межах повноважень, визначених законом.

Із змісту цих норм вбачається відсутність єдиного понятійного підходу в межах однієї статті закону, оскільки в одному випадку мова йде про вказівки, які надаються в межах та порядку, визначених законом, а в іншому – про вказівки, що віддані в межах повноважень, визначених законом. При цьому жодна з цих наведених характеристик вказівки, що віддається прокурором вищого рівня, не дає змоги встановити, якою має бути законна вказівка. Це питання є надзвичайно важливим, адже згідно із ч. 5 ст. 17 Закону України «Про прокуратуру» прокурор не зобов'язаний виконувати

накази та вказівки прокурора вищого рівня, що викликають у нього сумнів в законності, а також явно злочинні накази та вказівки.

Розглянемо більш детально це питання. Так, у частині 3 ст. 17 України «Про прокуратуру» зазначається, що вказівки прокурора вищого рівня мають бути віддані в межах та в порядку, визначених законом. Але є не зрозумілим, що мав на увазі законодавець, вказуючи на межі, визначені законом, оскільки за відсутності законодавчого визначення такого поняття можливе його неоднакове тлумачення – межі дії закону, межі правомірної поведінки, межі прав та обов'язків тощо. У частині 4 цієї статті мова йде про віддання вказівок в межах повноважень, визначених законом. Під повноваженнями, як правило, розуміється сукупність прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій [15, с. 639]. Проте вказівка може бути віддана в межах повноважень, але з порушенням встановленого для її віддання порядку.

При розгляді цього питання також варто звернути увагу на положення чинного законодавства, яке не визначає, що таке законна вказівка, але містить поняття «законний наказ». Відповідно до ч. 2 ст. 41 КК України наказ або розпорядження є законними, якщо вони віддані відповідною особою в належному порядку та в межах її повноважень і за змістом не суперечать чинному законодавству та не пов'язані з порушенням конституційних прав та свобод людини і громадянина [69]. Зазначені ознаки, які характеризують законний наказ з формальної сторони, можливо, на нашу думку, використовувати і для поняття «вказівка».

У зв'язку з цим вбачається за необхідне уніфікувати частини 3 та 4 ст. 17 Закону України «Про прокуратуру» в частині визначення вказівки прокурора вищого рівня прокурору нижчого рівня. Вважаємо, що обов'язковою для виконання є вказівка прокурора вищого рівня, що віддана в межах повноважень та в порядку, визначених законом. Адже саме така вказівка буде вважатися законною: коли суб'єкт її віддання – прокурор

вищого рівня має право на віддання відповідної вказівки з певного кола питань, що належать до наданих йому повноважень, з додержанням встановленого для цього порядку.

Таким чином, при підпорядкуванні прокурорів під час здійснення ними повноважень, пов'язаних з реалізацією функцій прокуратури, незалежність прокурора забезпечується наступним: 1) гарантованою законом незалежністю прокурора при здійсненні ним повноважень, пов'язаних з реалізацією функцій прокуратури; 2) самостійністю прокурора у прийнятті рішень про порядок здійснення таких повноважень; 3) визначенням меж повноважень прокурорів вищого рівня при здійсненні дій, пов'язаних із реалізацією функцій прокуратури.

Наразі розглянемо питання забезпечення незалежності прокурора в управлінських відносинах, які виникають у діяльності прокурора.

Нами вже відмічалось, що за положеннями ч. 1 ст. 17 Закону України «Про прокуратуру» 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 [129].

Як зазначає Л. Європіна, об'єктивне розуміння специфіки управлінсько-правової природи принципу незалежності прокурора неможливе без констатації обов'язку прокурора виконувати адміністративні накази (розпорядження, вказівки, директиви, доручення) керівників органів прокуратури або уповноважених ними посадових осіб [39, с. 81]. Наявність такого обов'язку об'єктивно зумовлена, на її думку, ієрархічністю побудови органів прокуратури, уніфікацією управлінських процедур, необхідністю вирішення внутрішньоорганізаційних питань шляхом налагодження внутрішньої взаємодії окремих суб'єктів та координації їх діяльності [39, с. 81-82]. З точки зору Л. Європіної до адміністративних наказів прокурора відноситься також розпорядження, вказівки, директиви, доручення. Але

такий підхід до визначення інструменту впливу на підпорядковані прокуратури нам представляється неприйнятним. Перш за все, положення ст. 17 Закону України «Про прокуратуру» містять дещо інше, аніж використовує Л. Європіна, поняття: не адміністративні накази, а накази адміністративного характеру, до того ж з відповідним уточненням – ті, що пов'язані з організаційними питаннями діяльності прокурорів та органів прокуратури. Окрім того, у розумінні цієї ж норми закону, вказівки – це зовсім інший вид актів, які віддаються прокурором. При цьому законодавець чітко розмежує у ст. 17 Закону України «Про прокуратуру» ці два види документів (накази адміністративного характеру і вказівки) і за сферою впливу, і за суб'єктом видання.

Закон України «Про прокуратуру» не містить визначення поняття «накази адміністративного характеру». Разом з тим є законодавче визначення терміну «наказ». Так, відповідно до наказу Міністерства юстиції України від 12.04.2005 №34/5 «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів» наказ, розпорядження, постанова, рішення (далі - розпорядчий документ) - це акт організаційно-розпорядчого характеру чи нормативно-правового змісту, що видається суб'єктом нормотворення у процесі здійснення ним виконавчо-розпорядчої діяльності з метою виконання покладених на нього завдань та здійснення функцій відповідно до наданої компетенції з основної діяльності, адміністративно-господарських або кадрових питань, прийнятий (виданий) на основі Конституції та інших актів законодавства України, міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та спрямований на їх реалізацію, спрямування регулювання суспільних відносин у сферах державного управління, віднесених до його відання [96]. На думку Д.М. Навроцького, це найбільш повне визначення поняття «наказ», оскільки в ньому враховано, у першу чергу сутність наказу, як акту управління, а саме його розпорядчий характер, а також – сукупність

вимог, які визначені законодавством щодо законності самого наказу, який і підлягає виконанню [95, с. 77-78].

У ст. 17 Закону України «Про прокуратуру» йдеться не про будь-який наказ як розпорядчий акт, а наказ адміністративного характеру. Із правового аналізу цієї норми закону можна зробити висновок, що наказу адміністративного характеру притаманні певні ознаки, які характеризують суб'єкт його видання, коло об'єктів, зобов'язаних його виконувати, а також форма та зміст цього акту. Так, наказ адміністративного характеру видається спеціальним суб'єктом - певним, визначеним цим законом, колом керівників органів прокуратури, які мають повноваження здійснювати дії щодо його видання. Законом визначені об'єкти, для яких такий наказ є обов'язковим для виконання, - це прокурори відповідного рівня. У законі також встановлено, що він видається у письмовій формі, а його зміст становлять виключно організаційні питання діяльності прокурорів та органів прокуратури.

Враховуючи викладене, ми погоджуємось з думкою, що наказом адміністративного характеру можна вважати обов'язкову до виконання письмову вимогу уповноваженої особи, яка стосується виключно організаційних питань діяльності прокурорів та органів прокуратури [94, с. 175].

З огляду на структуру управлінських відносин в органах прокуратури, яку ми вже розглядали раніше, стаття 17 Закону України «Про прокуратуру» визначає суб'єктів управління, які мають право видавати письмові накази адміністративного характеру, тобто прокурорів, які займають адміністративні посади, та об'єктів управління – підпорядкованих прокурорів, на яких здійснюється керівний вплив шляхом видання таких наказів, що є для них обов'язковими до виконання.

Так, відповідно до ч. 2 статті 17 Закону України «Про прокуратуру» 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 регіональної прокуратури [129]. 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 [129]. Перші заступники та заступники керівників органів прокуратури відповідно до розподілу обов'язків мають право видавати письмові накази адміністративного характеру, що є обов'язковими до виконання підлеглими прокурорами відповідного органу прокуратури [129].

У Законі України «Про прокуратуру» не висвітлено зазначене питання відносно діяльності спеціалізованих прокуратур у військовій та оборонній сферах. Однак вбачається за доцільне застосування за аналогією положення ст. ст. 7, 17 Закону України «Про прокуратуру» можливо зробити висновок, що керівник спеціалізованої прокуратури у військовій та оборонній сферах має право видавати письмові накази адміністративного характеру, що є обов'язковими до виконання першим заступником, заступниками, керівниками та заступниками керівників підрозділів, прокурорами відповідної прокуратури регіону та керівниками військових прокуратур гарнізонів та інших військових прокуратур (на правах місцевих), що підпадають під юрисдикцію відповідної військової прокуратури регіону. Керівник спеціалізованої прокуратури у військовій та оборонній сферах має право видавати письмові накази адміністративного характеру, що є обов'язковими до виконання його першим заступником, заступниками, керівниками та заступниками керівників підрозділів, прокурорами відповідної військової (на правах місцевої) прокуратури. Перші заступники та заступники керівників спеціалізованих прокуратур у військовій та оборонній сферах відповідно до розподілу обов'язків мають право видавати

письмові накази адміністративного характеру, що є обов'язковими до виконання підлеглими прокурорами відповідного органу прокуратури.

Законом України «Про прокуратуру» окремо визначено, що Генеральний прокурор має право видавати письмові накази адміністративного характеру, пов'язані з організаційними питаннями діяльності прокурорів та органів прокуратури, що є обов'язковими до виконання всіма прокурорами [129]. На нашу думку, надання Генеральному прокурору таких повноважень адміністративного характеру є виправданим та доцільним, оскільки видання актів зазначеної категорії особою, яка очолює прокуратуру вищого рівня у системі прокуратури України, сприятиме її організаційній єдності, ефективному та раціональному розподілу ресурсів, що, в свою чергу, впливатиме на ефективну реалізацію встановлених Конституцією України функцій прокуратури з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

При цьому є певні особливості, які пов'язані із виданням наказів адміністративного характеру, що стосуються Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Так, відповідно до ч. 5 ст. 8-1 Закону України «Про прокуратуру» письмові накази адміністративного характеру, які стосуються організації діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, видаються за обов'язковим погодженням керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури [129].

Враховуючи, що письмові накази Генерального прокурора є обов'язковими для виконання всіма прокурорами, можна зробити висновок, що у разі, коли такі документи стосуються організації діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, вони є обов'язковими і для прокурорів цього органу. Проте, за відсутності передбаченого законом погодження відповідного наказу Генерального прокурора з керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, обов'язковість виконання цього акту прокурорами даного органу є сумнівною, оскільки такий наказ

буде вважатися таким, що прийнятим всупереч встановленому законом порядку і може розцінюватися як порушення незалежності прокурора.

Отже, при здійсненні діяльності, пов'язаної з управлінськими відносинами, незалежність прокурора забезпечується наступним: 1) підпорядкуванням прокурорів керівникам виключно в частині виконання наказів адміністративного характеру; 2) обов'язковістю виконання лише тих наказів адміністративного характеру, які пов'язані з організаційними питаннями діяльності прокурорів та органів прокуратури; 3) визначенням в законі кола керівників прокуратур та їх повноважень при виданні наказів адміністративного характеру.

Ми дослідили особливості забезпечення незалежності прокурора при підпорядкуванні при здійсненні діяльності при реалізації функцій прокуратури та щодо управлінських правовідносин. Але Законом України «Про прокуратуру» визначені також й інші засади забезпечення незалежності прокурора при підпорядкуванні, незалежно від характеру (процесуальна або управлінська) здійснюваної ним діяльності.

Так, ч. 4 ст. 17 Закону України «Про прокуратуру» передбачає, що обов'язковому виконанню відповідними прокурорами підлягають накази адміністративного характеру, а також вказівки, що прямо стосуються реалізації прокурором функцій прокуратури, видані (віддані) в письмовій формі в межах повноважень, визначених законом[129]. Раніше ми вже дослідили зміст вказаної норми з точки зору його неузгодженості у наданні поняття законної вказівки, яка підлягає обов'язковому виконанню. Вважаємо, що викладені нами зауваження повною мірою стосуються і вимог щодо наказу адміністративного характеру, який підлягає обов'язковому виконанню, якщо виданий в письмовій формі в межах повноважень та в порядку, визначених законом.

Закон України «Про прокуратуру» передбачає письмову форму наказів адміністративного характеру та вказівок (ч. 4 ст. 17 Закону України «Про прокуратуру») [129]. Ця обставина відзначається науковцями як позитивне

надбання даного закону [94, с. 175]. Недотримання цієї вимоги закону є підставою для прокурора, який отримав усний наказ або вказівку не виконувати його вимоги (ч. 5 ст. 17 закону).

Окрім цієї підстави невиконання наказів та актів керівників, ч. 5 ст. 17 закону передбачені також інші. Так, прокурор не зобов'язаний виконувати накази та вказівки прокурора вищого рівня, що викликають у нього сумнів у законності, а також явно злочинні накази або вказівки [129]. У таких випадках прокурор має право звернутися до Ради прокурорів України з повідомленням про загрозу його незалежності у зв'язку з наданням (відданням) прокурором вищого рівня наказу або вказівки [129].

Зазначене право прокурора кореспондується із приписами ч. 9 ст. 71 Закону України «Про прокуратуру», відповідно до яких Рада прокурорів України розглядає звернення прокурорів та інші повідомлення про загрозу незалежності прокурорів і вживає за наслідками їх розгляду відповідних заходів (повідомляє відповідні органи про підстави для притягнення до кримінальної, дисциплінарної чи іншої відповідальності; ініціює розгляд питання щодо вжиття заходів забезпечення безпеки прокурорів; оприлюднює заяви від імені прокурорського корпусу про факти порушення незалежності прокурора; звертається до міжнародних організацій з відповідними повідомленнями тощо) [129].

Частиною 6 ст. 17 закону України «Про прокуратуру» передбачено можливість притягнення до відповідальності за надання (віддання) незаконного наказу або вказівки чи його (її) виконання, а також надання (віддання) чи виконання явно злочинного наказу або вказівки [129].

Однак зміст даної норми не повною мірою узгоджується з положеннями кримінального законодавства в частині притягнення до відповідальності за виконання наказу або розпорядження, зокрема, приписів ст. 41 КК України, які регулюють питання, пов'язані з виконанням явно злочинного наказу або розпорядження. У ч.6 ст. 17 Закону України «Про прокуратуру» зазначається про віддання чи виконання явно злочинної

вказівки, але ст. 41 КК України не містить такого поняття як «явно злочинна вказівка». Таким чином, можливість притягнення до кримінальної відповідальності у разі відданої чи виконаної явно злочинної вказівки чинним законодавством не передбачена. Натомість у ст. 41 КК України зазначається також про видання чи виконання явно злочинного розпорядження, проте поняття «розпорядження» відсутнє у Законі України «Про прокуратуру». Так, є думка, що у кримінально-правовому розумінні для розпорядчих актів слід використовувати загальний термін – наказ [95, с. 79]. Проте на сьогодні із змісту як КК України, так і Закону України «Про прокуратуру» вбачається, що наказ, розпорядження, вказівка розглядаються як окремі види розпорядчих актів. І питання притягнення до кримінальної відповідальності за віддання та виконання явно злочинної вказівки залишається неврегульованим.

Таким чином, можна зробити висновок, що окрім раніше нами виокремлених особливостей забезпечення незалежності прокурора при здійсненні ним процесуальних повноважень та під час управлінської діяльності в органах прокуратури, є спільні, загальні засади забезпечення незалежності при підпорядкуванні прокурора, якими, зокрема, є: 1) обов'язковість виконання лише тих наказів адміністративного характеру та вказівок, що прямо стосуються реалізації прокурором функцій прокуратури, які видані (віддані) в письмовій формі; 2) ці накази та вказівки мають бути видані (віддані) виключно в межах повноважень та в порядку, визначених законом; 3) обов'язковість письмового підтвердження наказу чи вказівки, відданих прокурором вищого рівня в усній формі; 4) право прокурора не виконувати наказ або вказівку прокурора вищого прокурора, що викликають сумнів у законності, якщо він не отримав їх у письмовій формі, а також явно злочинні накази або вказівки; 5) право прокурора на звернення до Ради прокурорів України з повідомленням про загрозу його незалежності у зв'язку з наданням (відданням) прокурором вищого рівня наказу або вказівки; 6)

відповідальність, передбачена законом, за надання (віддання) незаконного наказу або вказівки, а також явно злочинного наказу або вказівки.

### **2.3. Адміністративно-правове забезпечення діяльності органів прокурорського самоврядування у системі гарантій незалежності прокурора**

Згідно із ст. 16 Закону України «Про прокуратуру» однією із гарантій незалежності прокурора є функціонування органів прокурорського самоврядування, яке здійснюється через всеукраїнську конференцію прокурорів та Раду прокурорів України. Потреба у дослідженні питання щодо ролі прокурорського самоврядування у забезпеченні незалежності прокурорів обумовлена тим, що саме цей інститут визнається науковцями в якості винятково значущого для «зміцнення незалежності прокурорів, захисту від втручання в їх діяльність» [133, с. 13].

Загалом поняття «самоврядування» на сьогодні розуміють як тип соціального управління, за якого суб'єкт і об'єкт управління збігаються, тобто люди самі управляють своїми справами, спільно приймають рішення та діють з метою їх реалізації [121, с. 220]. При цьому самоврядування, як одна з форм організації людського співіснування, базується на принципах свободи, рівності та безпосередньої участі в управлінні [10, с. 413-414].

Якщо враховувати мету нашої роботи, то ми виходимо із розуміння інституту професійного самоврядування, яке склалося у вітчизняній юридичній практичній діяльності і включає систему свідомо-вольових конкретних дій та операцій з охорони і захисту прав, свобод і законних інтересів особи, що здійснюються юристами на професійній основі у межах права і мають юридичні наслідки [146, с. 482]. Завдання професійного самоврядування насамперед спрямовуються на: гарантування дотримання професійних прав; забезпечення належних умов професійної діяльності;

захист професійних прав та інтересів; недопущення втручання у професійну діяльність; підвищення професійного рівня [54, с. 18].

Для української системи прокуратури законодавчо передбачене створення та функціонування «власних» органів самоврядування є новим явищем. Якщо порівняти з іншими видами юридичної діяльності, що кваліфікуються за її спеціалізацією (або суб'єктами здійснення) [146, с. 484], зокрема, з судовою, адвокатською, нотаріальною, то відповідними профільними законами («Про судоустрій і статус суддів», «Про адвокатуру і адвокатську діяльність», «Про нотаріат») вже давно визнане право осіб, які займаються певною професійною діяльністю, на самоврядування задля самостійного вирішення питань їх внутрішньої організації.

І лише прокурори упродовж всього часу існування системи прокуратури як самостійної інституції незалежної України залишались осторонь процесів становлення професійного самоврядування, оскільки не мали законодавчого підґрунтя для їх створення. Так, в органах прокуратури функціонували і наразі функціонують певні об'єднання, зокрема такі як професійні спілки прокуратур різних рівнів, прокурорські асоціації тощо.

Але, як зазначають науковці, за своєю юридичною суттю організація професійного самоврядування хоча й є об'єднанням осіб, проте це аж ніяк не профспілка і не об'єднання (не асоціація) на зразок громадської організації, що характеризується добровільним вступом до її складу та добровільним виходом з неї [151]. Це пояснюється тим, що організації професійного самоврядування делегуються владні повноваження з регулювання та контролю за діяльністю професійної громади, тому участь у ній не може бути добровільною: вона є обов'язковою, адже не повинно бути носіїв професії, які, з одного боку, були б позбавлені можливості брати участь в управлінні в професії, тоді як інші їхні колеги мають такий привілей, а з другого боку, залишалися б поза впливом зазначеної організації і не підкорялися б її вимогам, правилам, стандартам, посиляючись на відсутність у них членства в такій організації [151].

Із цією думкою варто погодитись. Адже дійсно лише обов'язковість участі всіх прокурорів у професійному самоврядуванні, тобто визнання ними тих вимог, правил та стандартів, встановлення яких належить до компетенції органів прокурорського самоврядування, дозволить забезпечити єдність системи прокуратури, яка передбачена ст. 121 Конституції України, ст. 2 Закону України «Про прокуратуру».

Перш ніж дослідити питання функціонування органів прокурорського самоврядування як однієї із гарантій незалежності прокурора, ми в межах нашої роботи не можемо оминати увагою питання щодо ролі суддівського самоврядування у забезпеченні незалежності судді та його правового регулювання. Необхідність розгляду цього питання пояснюється декількома причинами. По-перше, принцип незалежності прокуратури, на думку деяких науковців, є похідним від конституційного принципу незалежності правосуддя [133, с.8]. По-друге, необхідність вивчення в межах цієї роботи питання функціонування суддівського самоврядування обумовлена взаємозв'язком між прокуратурою і судом. На його наявність звертає увагу С. Прилуцький. Зокрема, він посилається на рекомендації державам європейської спільноти щодо вжиття заходів для того, щоб легальний статус, компетенція і процедурна роль членів прокуратури були визначені законом так, щоб незалежність і неупередженість суддів була поза будь-якими сумнівами [121, с. 291]. Стверджується і те, що жодна особа не може одночасно виконувати функції судді та працівника прокуратури, проте цей критерій не виключає можливості того, що одна і та сама людина послідовно зможе виконувати функції працівника прокуратури і судді чи навпаки: ці зміни функцій можуть відбуватись за ініціативою зацікавленої особи і у відповідності з належними гарантіями [121, с. 291]. Саме таке зближення та гармонізація статусу суддів зі статусом прокурорів охоплюється поняттям «магістрат», суть якого полягає у належності прокурорів і суддів до однакової категорії службовців, яких об'єднують єдині вимоги щодо кваліфікації, відбору, проходження служби, оплати праці, матеріального

забезпечення, притягнення до відповідальності тощо, а також можливість однією людини послідовно виконувати функції прокурора і судді та навпаки [121, с. 291-292].

В європейських країнах, де прокурори діють при судах, їх статус найчастіше прирівнюється (або наближається) до статусу суддів, незважаючи на те, що перші та другі і не формують єдиної організації, проте подібність їх статусу саме і підкреслюється їх об'єднанням в професійну спільноту – магістратуру. Наприклад, Конституція Італії передбачає, що магістратура включає як суддів, так і прокурорів, які обираються за конкурсом та можуть вільно переходити від виконання функцій державного обвинувача до виконання функцій судді [162, с. 318]. У Франції посадові особи прокуратури теж досить таки близькі до суддівського корпусу (ті та інші називаються магістратами), тому що отримують однакову підготовку та упродовж своєї кар'єри нерідко переходять (як і в Італії) з посади прокурора на посаду судді і навпаки. Однак їх статус має і відмінності: посада прокурора не є постійною, прокурори підпорядковуються міністру юстиції, в той час як судді призначаються президентом країни після схвалення їх кандидатур Вищою радою магістратури [162, с. 318-319].

С. Прилуцький звертає увагу, що в Україні певна єдність професій судді та прокурора вже обумовлена чинним законодавством. Про це, на його думку, свідчить та обставина, що згідно зі ст. 131 Конституції України до складу Вищої ради юстиції входять представники обох професій, а до її компетенції належать ухвалення рішень щодо порушень суддями і прокурорами вимог несумісності та оскарження ними рішень про притягнення до дисциплінарної відповідальності [121, с. 291-292].

На сьогодні законодавець здійснив й інші кроки на шляху зближення цих професій. Так, відповідно до прийнятих змін до Конституції України стаття 131-1, яка визначає функції прокуратури, розміщена у розділі VIII «Правосуддя», а розділ VII «Прокуратура» виключено [123]. Зазначене можна розглядати як свідчення того, що законодавець визначає місце

прокуратури як органу саме в системі правосуддя. Додатковим підтвердженням цього є й інші конституційні приписи. Зокрема, п. 10 ст. 131 Конституції України визначає можливість утворення в системі правосуддя органів та установ для забезпечення добору та професійної підготовки як суддів, так і прокурорів. До складу Вищої ради правосуддя (як і Вищої ради юстиції) передбачено обрання на всеукраїнському з'їзді прокурорів двох членів (прокурорів).

Вказані зміни, на нашу думку, можуть покласти край довготривалим науковим дискусіям щодо визначення місця прокуратури в системі державної влади. Адже ще донедавна переважна більшість дослідників з цього питання схилились до думки, що прокуратура займає самостійне місце у системі влади, виступаючи як своєрідний інструмент стримання та противаг [163, с. 63-64]. Але детальне дослідження цього питання знаходяться поза предметом вивчення даної роботи.

В межах нашого дослідження ми вважаємо також за доцільне з'ясувати правову природу суддівського самоврядування, що перебуває у кореляційних зв'язках із органами прокурорського самоврядування. Органи суддівського самоврядування повинні передусім захищати інтереси суддів, і вони створюються на противагу адміністративному керівництву, тим самим забезпечуючи баланс і рівновагу демократичності судової системи в цілому [185, с.18]. Ще М.В. Муравйов вказував, що самостійність суду і незалежність судді знаходять свій прояв, головним чином, у незмінюваності суддів і внутрішньому самоуправлінні; обидві ці позиції мають застерегти суд від свавілля і випадкових думок адміністративного керівництва і забезпечити суддям можливість спокійно і неупереджено здійснювати правосуддя на підставі однієї тільки совісті, переконання і точного розуміння законів [91]. За визначенням С. Прилуцького суддівське самоврядування є первинною, прямою та безпосередньою формою участі всіх суддів у сфері організації та діяльності судової влади [121, с. 220]. В. Стефанюк характеризував суддівське самоуправління як колективне вирішення суддями

питань внутрішньої діяльності суддів, як своєрідну профспілку, яка повинна мати відповідні повноваження і важелі для розв'язання професійних проблем суддів, а також повноваження щодо перевірки ефективного та цільового використання бюджетних коштів; він розглядав саме суддівське самоврядування як єдиний механізм захисту професійних інтересів судді [157, с.40].

Відповідно до ст. 126 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» суддівське самоврядування – це самостійне колективне вирішення судьями питань внутрішньої діяльності судів в Україні та захисту їх професійних інтересів [131]. Даний законодавчий акт визначає також завдання органів суддівського самоврядування, діяльність якого має сприяти створенню належних організаційних та інших умов для забезпечення нормальної діяльності судів і суддів, утверджувати незалежність суду, забезпечувати захист суддів від втручання в їхню діяльність, а також підвищувати рівень роботи з кадрами у системі судів. У розумінні приписів вищеназваної статті до питань внутрішньої діяльності належать питання організаційного забезпечення суддів та їхніх сімей, а також інші питання, що безпосередньо не пов'язані зі здійсненням правосуддя.

Якщо повернутись до предмета нашого дослідження, то ст. 65 Закону України «Про прокуратуру» визначає прокурорське самоврядування як самостійне колективне вирішення прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури [129].

Метою прокурорського самоврядування є досягнення наступних завдань: 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 [129].

При цьому до питань внутрішньої діяльності прокуратури належать питання організаційного забезпечення прокуратури і діяльності прокурорів, соціального захисту прокурорів та їхніх сімей, а також інші питання, безпосередньо не пов'язані з виконанням повноважень прокурорів [34, с. 141].

Виходячи із законодавчого визначення прокурорського самоврядування, можна погодитись з висновком Д.М. Добровольського, що прокурорське самоврядування є специфічною формою самоврядування, за якої йдеться про колективне вирішення певних питань саме прокурорами [34, с. 141].

Прокурорське самоврядування характеризується наступними ознаками: 1) спрямованість на вирішення питань внутрішньої діяльності прокуратури, тобто компетенція прокурорського самоврядування не виходить за межі системи прокуратури і не поширюється на питання, пов'язані із реалізацією покладених на прокурорів функціональних повноважень; 2) самостійність прокурорського самоврядування, тобто питання, що належать до його компетенції, вирішуються прокурорами самостійно, на власний розсуд і у власних інтересах, рішення органів прокурорського самоврядування не потребують затвердження іншими органами і виконуються власними силами; 3) колективний характер, тобто віднесені до компетенції прокурорського самоврядування питання вирішуються колегіально, в інтересах не окремих прокурорів, а всього прокурорського корпусу та системи органів прокуратури України [72, с. 451-452].

Якщо погодитись з думкою М. Слюсаревського, що основною метою існування професійного самоврядування у будь-якій професії є прагнення бути консолідованим «голосом» усіх членів професії, другим законодавцем у питаннях регламентації професійної діяльності, лідером у питаннях урядування всередині свого «цеху», а також найкращим і головним репрезентантом професійної громади в країні та за її межами [151], то стає зрозумілим, що в сучасних умовах реформування системи прокуратури

прокурорське самоврядування (з огляду на його мету та завдання) має відігравати визначальну роль як у зовнішніх зносинах прокуратури, що є відповідною державною інституцією, яка має взаємодіяти з іншими органами публічної влади з метою захисту від необгрунтованого неправомірного втручання до діяльності щодо реалізації покладених на них конституційних функцій, так і у внутрішній діяльності задля захисту прав та інтересів прокурорів.

Досліджуючи питання щодо ролі органів прокурорського самоврядування як гарантії незалежності прокурорів, ми виходимо з того, що у юриспруденції сформувалася правова догма щодо виокремлення інституційної незалежності прокуратури та індивідуальної незалежності прокурора [133, с. 14]. Так, інституційна незалежність прокуратури означає гарантовану конституцією та законами процесуальну правосуб'єктність прокуратури як інституту державної влади, її незалежність від інших органів публічної влади, а також закріплення обов'язку державних та інших органів поважати принцип незалежності прокуратури і безумовно дотримуватися зазначеного імперативу [133, с. 9]. Натомість індивідуальна незалежність прокурора, на думку О. Проневича, полягає у законодавчо закріпленому праві прокурора користуватися незалежністю під час виконання службових обов'язків [133, с. 9]. Автор вважає, що вона забезпечується шляхом запровадження прозорі, недискримінаційної та демократичної процедури добору і призначення на посаду (незалежно від специфіки процедур добору і призначення на посаду визначальними критеріями є наявність профільної вищої освіти, високий рівень професійної кваліфікації, досвід практичної діяльності, моральні якості кандидата), гарантованості перебування на посаді упродовж усієї каденції за умови сумлінного виконання службових обов'язків, гідного грошового та матеріального забезпечення, надання реальної можливості кар'єрного зростання (шляхом запровадження спеціальних кваліфікаційних іспитів для кандидатів на заміщення вищестоящих посад та справедливої системи об'єктивного оцінювання рівня

теоретичної і практичної підготовки кандидатів), особливої процедури притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності за порушення професійних правових і деонтологічних стандартів, забезпечення умов для постійного підвищення професійної кваліфікації тощо [133, с. 9].

Якщо проаналізувати наведені О. Проневичем чинники, що забезпечують індивідуальну незалежність прокурора, то у контексті ст. 16 Закону України «Про прокуратуру» можна зробити висновок, що мова йде про визначені цим законом гарантії незалежності прокурора. Водночас автор залишив поза увагою ще одну визначену законом гарантію – функціонування органів прокурорського самоврядування, що також, на нашу думку, забезпечує індивідуальну незалежність прокурора. Для цього ми проаналізуємо роль органів прокурорського самоврядування у її забезпеченні через призму завдань прокурорського самоврядування та повноважень його органів.

Так, відповідно до ст. 67 Закону України «Про прокуратуру» найвищим органом прокурорського самоврядування є всеукраїнська конференція прокурорів, яка: 1) заслуховує звіт Ради прокурорів України про виконання завдань органів прокурорського самоврядування, стан фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури; 2) обирає членів Вищої ради правосуддя та приймає рішення про припинення їх повноважень відповідно до Конституції і законів України; 3) призначає членів Ради прокурорів України, відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження; 4) затверджує Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів та положення про Раду прокурорів України; 5) приймає положення про порядок роботи відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження [129].

Ст. 71 Закону України «Про прокуратуру» визначає повноваження Ради прокурорів України (далі – рада прокурорів), яка: 1) вносить рекомендації про призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад у випадках, передбачених цим Законом; 2) організовує впровадження

заходів щодо забезпечення незалежності прокурорів, поліпшення стану організаційного забезпечення діяльності прокуратур; 3) розглядає питання правового захисту прокурорів, соціального захисту прокурорів та членів їхніх сімей і приймає відповідні рішення з цих питань; 4) розглядає звернення прокурорів та інші повідомлення про загрозу незалежності прокурорів, вживає за наслідками розгляду відповідних заходів (повідомляє відповідні органи про підстави для притягнення до кримінальної, дисциплінарної чи іншої відповідальності; ініціює розгляд питання щодо вжиття заходів забезпечення безпеки прокурорів; оприлюднює заяви від імені прокурорського корпусу про факти порушення незалежності прокурора; звертається до міжнародних організацій з відповідними повідомленнями тощо); б) здійснює контроль за виконанням рішень органів прокурорського самоврядування; 7) здійснює інші повноваження, передбачені цим Законом [129].

Отже, розглянемо роль органів прокурорського самоврядування у забезпеченні такої гарантії незалежності прокурора як особливий порядок його призначення на посаду, звільнення з посади та притягнення до дисциплінарної відповідальності. Відповідно до положень ст. 71 Закону України «Про прокуратуру» рада прокурорів вносить рекомендації про призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад у випадках, передбачених цим законом [129]. До кола посад, рішення щодо внесення рекомендації щодо призначення та звільнення з яких відноситься до компетенції ради прокурорів, належать наступні: перший заступник Генерального прокурора України, заступник Генерального прокурора України, керівник обласної прокуратури, перший заступник та заступник керівника обласної прокуратури, керівник окружної прокуратури. За приписами ч.4 ст. 39 та ч.1 ст. 41 Закону України «Про прокуратуру» призначення саме на ці посади та, відповідно, звільнення з них, здійснюється Генеральним прокурором України за рекомендацією Ради прокурорів [129]. Ми погоджуємось з А. Лапкіним, що, незважаючи на обмеженість цього кола

посад, вони є ключовими в керівництві прокуратур різних рівнів, що, на його думку, забезпечує вагомий вплив органів прокурорського самоврядування на утворення керівного складу органів прокуратури України [72, с.476].

Варто також врахувати, що згідно із ч.5 ст. 39 Закону України «Про прокуратуру» вимагається від Ради прокурорів при вирішенні питання щодо надання рекомендації для призначення на адміністративну посаду враховувати професійні та морально-ділові якості кандидата, а також його управлінсько-організаторські здібності та досвід роботи. У законі також встановлений порядок вирішення питання у разі відмови Генерального прокурора підтримати рекомендацію ради прокурорів та призначити на адміністративну посаду рекомендованого кандидата, на якому ми більш детально зупинились у розділі 2.2 нашої роботи. Як зазначають науковці, і ми з ними погоджуємось, це має забезпечити своєрідний баланс «інтересів» Генерального прокурора та органів прокурорського самоврядування у формуванні керівного складу органів прокуратури [72, с.476].

Таким чином, органи прокурорського самоврядування забезпечують реалізацію такої гарантії незалежності прокурора як особливий порядок його призначення на посаду, звільнення з посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності шляхом участі в силу наданих їм законом повноважень у здійсненні цих процедур.

Розглядаючи роль органів прокурорського самоврядування у забезпеченні таких гарантій незалежності прокурора як установлений порядок фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури, належне матеріальне, соціальне та пенсійне забезпечення прокурора, необхідно, перш за все, виходити з того, що ці положення кореспондуються із міжнародними стандартами, що визначають основні аспекти незалежності прокурора. Зокрема, у Рекомендації R (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального судочинства, ухваленої 6 жовтня 2000 року на 724-му засіданні заступників міністрів, передбачається, що держави повинні

вживати дієвих заходів, які гарантуватимуть, що прокурорам для виконання ними своїх професійних обов'язків буде забезпечено належні правові та організаційні умови, а також бюджетні кошти (пункт 4); держави повинні вживати заходів, щоб необхідні для служби умови – такі як заробітна плата, перебування на посаді та призначення пенсії з урахуванням важливості прокурорської праці, відповідний вік виходу на пенсію – регулювалися законом (пункт 5.d) [118, с. 156].

В Україні 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 [72, с.125]. Науковці підкреслюють, що той факт, що фінансування прокуратури здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, дозволяє прокурорам бути незалежними від будь-яких інших джерел фінансування, а те, що функції головного розпорядника коштів Державного бюджету України щодо фінансового забезпечення діяльності прокуратури здійснюється Офісом Генерального прокурора, дозволяє забезпечити незалежність прокурорів від будь-яких сторонніх суб'єктів, зокрема органів виконавчої влади, при розпорядженні бюджетними коштами, що виділяються на утримання прокуратури [72, с.125].

Водночас одним із завдань прокурорського самоврядування, вказаних у ст. 65 Закону України «Про прокуратуру», є участь у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення прокурорів, а також контролю за додержанням установлених нормативів такого забезпечення. Так, саме Рада прокурорів розглядає питання правового захисту прокурорів, соціального захисту прокурорів та членів їхніх сімей і приймає відповідні рішення з цих питань. Ця робота здійснюється шляхом участі у встановленні обсягу фінансування органів прокуратури для

забезпечення матеріальних та соціально-побутових потреб (п.3 ч.9 ст.71 Закону України «Про прокуратуру») [129]. Зокрема, це стосується питань виплати заробітної плати, забезпеченням житлом, наданням безоплатного медичного обслуговування, пенсійного забезпечення та інше. За результатами цієї діяльності Рада має повноваження звертатися з пропозиціями про вирішення вказаних питань в діяльності прокуратури до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (до Офісу Генерального прокурора, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України тощо) (п. 6 ч. 9 ст. 71 Закону України «Про прокуратуру») [129]. Про наслідки роботи на цьому напрямі Рада прокурорів також звітує перед всеукраїнською конференцією прокурорів (п.1 ч.2 ст. 67 Закону України «Про прокуратуру»), яка, в свою чергу за результатами їх розгляду має право звертатися до органів державної влади та їх посадових осіб щодо вирішення питань фінансування, матеріального та соціально-побутового забезпечення прокурорів, внесення змін до законодавства, яке регулює ці питання тощо.

Отже, органи прокурорського самоврядування в межах наданих їм повноважень забезпечують реалізацію встановлених ст. 16 Закону України «Про прокуратуру» матеріальних гарантій незалежності прокурора. Однак, варто погодитись з думкою тих науковців, які вказують на обмеженість органів прокурорського самоврядування, оскільки ані всеукраїнська конференція прокурорів, ані Рада прокурорів не є розпорядниками бюджетних коштів, які виділяються на вищевказані потреби прокурорів, внаслідок чого їх повноваження зводяться до контролю та формування пропозицій, адресованих відповідним органам державної влади та місцевого самоврядування [72, с.478].

Через прокурорське самоврядування забезпечується і реалізація особистих гарантій незалежності прокурора, що включають визначені законом заходи особистої безпеки прокурора, членів його сім'ї, майна, а також інші засоби їх правового забезпечення.

Наявність таких гарантій незалежності передбачена міжнародними документами. Так, пунктом 5.g Рекомендації R (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального судочинства, ухваленої 6 жовтня 2000 року на 724-му засіданні заступників міністрів, встановлений обов'язок держави вжити заходів, щоб прокурорам та їхнім сім'ям було забезпечено фізичний захист, якщо є загроза їхній особистій безпеці через неналежне виконання ними своїх функцій [118, с. 156-157]. Зазначене передбачено і пунктом 6 Стандартів професійної відповідальності та викладом основних обов'язків і прав прокурорів, ухвалених Міжнародною асоціацією прокурорів 23 квітня 1999 року, згідно з положеннями якого прокурори мають бути наділені правом на свій і членів своєї сім'ї фізичний захист з боку держави у разі наявності загрози особистій безпеці внаслідок належного виконання прокурорських функцій [118, с. 166].

Приписи вищевказаних міжнародних актів знайшли своє закріплення в національному законодавстві. Законом України «Про прокуратуру» передбачено право прокурора звернутися з повідомленням про загрозу його незалежності до Ради прокурорів України, яка зобов'язана невідкладно перевірити і розглянути таке звернення за його участю та вжити в межах своїх повноважень необхідних заходів для усунення загрози (ч. 6 ст. 16 Закону України «Про прокуратуру») [129].

Рада прокурорів за результатами розгляду звернень прокурорів, а також інших повідомлень про загрозу незалежності прокурора вживає відповідні заходи, які передбачені ч.9 ст. 71 Закону України «Про прокуратуру». До кола таких заходів, що вживаються Радою прокурорів у разі загрози незалежності прокурора, належать повідомлення відповідних органів про підстави для притягнення до кримінальної, дисциплінарної чи іншої відповідальності, оприлюднення заяви від імені прокурорського корпусу про факти порушення незалежності прокурора, звернення до міжнародних організацій з відповідними повідомленнями, а також ініціювання розгляду

питання щодо вжиття заходів забезпечення безпеки прокурорів[129]. Такі заходи, підстави та порядок їх застосування передбачені Законом України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [124]. Саме цей закон встановлює систему особливих заходів державного захисту певних категорій працівників, у тому числі – органів прокуратури, від перешкоджання виконанню покладених на них законом обов'язків і здійсненню наданих прав, а так само від посягань на життя, здоров'я, житло і майно зазначених осіб та їх близьких родичів у зв'язку із службовою діяльністю цих працівників.

Наведене є свідченням того, що органи прокурорського самоврядування беруть участь у вирішенні питань, пов'язаних із забезпеченням особистої безпеки прокурора та членів його сім'ї.

Отже, проаналізувавши роль органів прокурорського самоврядування у забезпеченні незалежності прокурора, можна зробити наступні висновки.

По-перше, функціонування органів прокурорського самоврядування є самостійним елементом в системі гарантій незалежності прокурора, передбачених Законом України «Про прокуратуру». Про його самостійність в якості окремої гарантії в цій системі свідчать визначені цим законом мета, завдання прокурорського самоврядування та повноваження його органів, спрямовані на зміцнення та захист незалежності прокурора як однієї із засад діяльності прокуратури. Аналіз повноважень органів прокурорського самоврядування засвідчив, що вони мають забезпечити баланс між інтересами всіх прокурорів як членів однієї професійної спільноти, які мають єдиний статус, незалежно від посади, яку обіймають, та адміністративного керівництва органів прокуратури, що, в свою чергу, має забезпечити єдність і рівновагу прокурорської системи та надати прокурорам можливість якісно та неупереджено виконувати свої функції. Функціонування професійного самоврядування набуває особливої ваги саме для системи прокуратури з огляду на ієрархічність її структури та існування особливих відносин підпорядкування прокурорів, оскільки має сприяти незалежності прокурорів

під час здійснення повноважень, пов'язаних із реалізацією ними функцій прокуратури [86, с. 17].

По-друге, аналіз мети, завдань та повноважень органів прокурорського самоврядування засвідчив, що їх функціонування забезпечує реалізацію інших гарантій незалежності прокурора, передбачених законом, зокрема таких як особливий порядок призначення на посаду, звільнення з посади, притягнення до відповідальності, установлений законом порядок фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури, належне матеріальне, соціальне та пенсійне забезпечення прокурора, визначені законом засоби забезпечення особистої безпеки прокурора, членів його сім'ї, майна та їх правового захисту. А це, в свою чергу, є свідченням того, що визначені ст. 16 Закону України «Про прокуратуру» гарантії незалежності прокурора утворюють систему, єдність якої обумовлена їх комплексним застосуванням задля забезпечення спільної мети – незалежності прокурора. Ця система характеризується взаємопов'язаністю усіх її елементів (тобто гарантій), оскільки внаслідок реалізації кожної із них створюється підґрунтя або умови для реалізації інших гарантій незалежності прокурора [86, с. 17].

З огляду на викладене, ми погоджуємось з висновком про те, що органи прокурорського самоврядування гарантують процесуальну незалежність прокурора при незаконному впливі, тиску чи втручанні у здійснення професійних повноважень; організаційно-правову незалежність прокурора – у порядку його призначення на адміністративну посаду та звільнення, у підвищенні якості роботи, розгляду звернень прокурорів та інших повідомлень у разі притягнення до кримінальної, дисциплінарної та іншої відповідальності; соціально-правову незалежність – у питаннях фінансового, матеріального, соціального захисту прокурорів та членів їхніх сімей [37, с.232].

## **Висновки до розділу 2:**

1. Визначено, що чинним законодавством України встановлюється вимога здійснення покладених на прокурора повноважень, функцій та завдань на засадах незалежності, в тому числі від Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органів місцевого самоврядування, громадських організацій та підприємств, установ, організацій не залежно від форми власності. Встановлено, що забезпечення гарантій незалежності діяльності органів прокуратури має реалізовуватися на всіх рівнях функціонування таких суб'єктів владних повноважень, зокрема, діяльності Офісу Генерального прокурора від обмежувального впливу від центральних органів виконавчої влади, глави уряду та глави держави, що однак є характерним для сучасних умов розвитку України.

Обгрунтовано, що для реального забезпечення принципу незалежності Генерального прокурора України необхідним є нормативне закріплення процедури висунення кандидатів на цю посаду максимально публічною та прозорою, шляхом надання такого права правозахисним державним інституціям.

Визначено, що система гарантій незалежності прокурора закріплюється на законодавчому рівні, до якої відноситься: 1) особливий порядок його призначення на посаду, звільнення з посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності; 2) спеціальний порядок здійснення повноважень, визначеним процесуальним та іншими законами; 3) заборона незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення повноважень прокурора; 4) установлений законом порядок фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури; 5) належне матеріальне, соціальне та пенсійне забезпечення прокурора; 6) функціонування органів прокурорського самоврядування; 7) визначені законом засоби забезпечення особистої безпеки прокурора, членів його сім'ї, майна, а також інші засоби їх правового захисту.

Обґрунтовано доцільність класифікації гарантій незалежності прокурора залежно характеру обмежувального впливу: гарантії незалежності від зовнішнього впливу (зовнішньо правові гарантії незалежності прокурора), гарантії незалежності від внутрішнього впливу (внутрішньо правові гарантії незалежності прокурора).

Гарантії незалежності прокурора класифіковано на особисті та соціально-економічні. До особистих гарантій незалежності прокурора віднесено: законодавча вимога щодо несумісності перебування на посаді прокурора із обійманням посади в будь-якому органі державної влади, іншому державному органі, органі місцевого самоврядування та з представницьким мандатом на державних виборних посадах, а також щодо неприпустимості заняття підприємницькою діяльністю; встановлення особливого характеру притягнення їх до юридичної відповідальності і застосування до них заходів дисциплінарного примусу. Зроблено висновок про необхідність законодавчого закріплення категорії «прокурорського імунітету».

2. Соціально-економічними гарантіями незалежності прокурора є належний рівень матеріального забезпечення його життєдіяльності, в тому числі і пенсійного забезпечення. В умовах нормативної невизначеності питання пенсійного забезпечення прокурорів неодноразово ставали предметом спорів, що вимагали розгляду та вирішення як у порядку конституційного судочинства (в аспекті необхідності тлумачення норм чинного законодавства України), так і у порядку адміністративного судочинства.

Систему засобів адміністративно-правового забезпечення гарантій незалежності прокурорів поділено на організаційні та процесуальні. До організаційних засобів забезпечення реалізації гарантій незалежності прокурорів в Україні віднесено: ті, що стосуються: фінансового та матеріально-технічного забезпечення органів прокуратури, порядку призначення прокурорів на посаду, порядку переведення прокурорів з однієї

посади на іншу, порядку звільнення прокурорів з посад; ті, якими забезпечується достатній обсяг повноважень прокурора для своєчасного виявлення та негайного припинення порушень законності, від кого останні не виходили, обов'язковість вимог прокурора про усунення порушень закону; прокурорське самоврядування та інші.

Забезпечення гарантій незалежності прокурора на внутрішньому організаційному рівні пов'язується із необхідністю створення триступеневої горизонтальної системи побудови органів прокуратури, яка має складатися з Генерального прокурора України та його Офісу - прокурор вищого рівня, прокурора області та прирівняних до нього - прокурори першого рівня та окружного прокурора - прокурор другого рівня, - що трансформується у рівнозначних суб'єктів владних повноважень. Зроблено висновок про необхідність закріплення на законодавчому рівні меж забезпечення процесуальної самостійності працівників у взаємовідносинах з керівниками прокуратур.

До процесуальних засобів забезпечення реалізації гарантій незалежності прокурорів в Україні віднесено засоби забезпечення реалізації гарантій незалежності, пов'язані із виконанням прокурором своїх функцій, зокрема: засоби забезпечення незалежності від втручання в діяльність прокурора при підтриманні ним державного (публічного – стаття 131-1 Конституції України) обвинувачення в суді; представництві інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом; 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.

Наголошено, що до процесуальних засобів забезпечення незалежності діяльності прокурора є необхідним закріплення вимоги публічності та прозорості здійснення процедури добору кандидатів на посаду Генерального

прокурора України та прокурорів нижчих рівнів, що має сприяти подоланню проявів політичного впливу на формування такої системи.

Наголошено на доцільності перегляду процедури висловлення недовіри Генеральному прокурору, що закріплюється положеннями пункту 25 частини 1 статті 85 Конституції України, яка може бути реалізована простою парламентською більшістю. Визначено, що законодавче закріплення вимоги дотримання конституційної більшості як вимоги до реалізації висловлення недовіри Генеральному прокурору є належною гарантією його незалежності від проявів політичного тиску як на нього, так і на всю систему органів прокуратури.

3. Функціонування органів прокурорського самоврядування віднесено до системи адміністративно-правових засобів забезпечення незалежності прокурора організаційного характеру. Метою здійснення прокурорського самоврядування є досягнення: 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. Обґрунтовано, що прокурорське самоврядування є специфічною формою самоврядування, що забезпечує колективне (спільне) вирішення певних питань саме прокурорам. Встановлено, що ознаками прокурорського самоврядування є: 1) спрямованість на вирішення питань внутрішньої діяльності прокуратури, тобто компетенція прокурорського самоврядування не виходить за межі системи прокуратури і не поширюється на питання, пов'язані із реалізацією покладених на прокурорів функціональних повноважень; 2) самостійність, тобто питання, що належать до його компетенції, вирішуються прокурорами самостійно, на власний розсуд і у власних інтересах, рішення органів прокурорського

самоврядування не потребують затвердження іншими органами і виконуються власними силами; 3) колективний (спільний) характер, тобто віднесені до компетенції прокурорського самоврядування питання вирішуються колегіально, в інтересах не окремих прокурорів, а всього прокурорського корпусу та системи органів прокуратури України

Визначення ролі органів прокурорського самоврядування як гарантії незалежності прокурорів вимагає виокремлення інституційної незалежності прокуратури та індивідуальної (особистої) незалежності прокурора. Під інституційною незалежністю прокуратури розуміється гарантована Конституцією та законами процесуальна правосуб'єктність прокуратури як інституту державної влади, її незалежність від інших органів публічної влади, а також закріплення обов'язку державних та інших органів поважати принцип незалежності прокуратури і безумовно дотримуватися зазначеного імперативу. Під індивідуальною незалежністю прокурора обґрунтовано доцільність розуміння законодавчо закріпленого права прокурора користуватися незалежністю під час виконання службових обов'язків, що забезпечується шляхом запровадження прозорості, недискримінаційної та демократичної процедури добору і призначення на посаду (незалежно від специфіки процедур добору і призначення на посаду визначальними критеріями є наявність профільної вищої освіти, високий рівень професійної кваліфікації, досвід практичної діяльності, моральні якості кандидата), гарантованості перебування на посаді упродовж усієї каденції за умови сумлінного виконання службових обов'язків, гідного грошового та матеріального забезпечення, надання реальної можливості кар'єрного зростання (шляхом запровадження спеціальних кваліфікаційних іспитів для кандидатів на заміщення вищестоящих посад та справедливої системи об'єктивного оцінювання рівня теоретичної і практичної підготовки кандидатів), особливої процедури притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності за порушення професійних правових і деонтологічних

стандартів, забезпечення умов для постійного підвищення професійної кваліфікації тощо.

При здійсненні розгляду ролі органів прокурорського самоврядування у забезпеченні таких гарантій незалежності прокурора як установлений порядок фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури, належне матеріальне, соціальне та пенсійне забезпечення прокурора обґрунтовано необхідність врахування міжнародних стандартів, що визначають основні аспекти незалежності прокурора (зокрема, у Рекомендації R (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального судочинства, ухваленої 6 жовтня 2000 року на 724-му засіданні заступників міністрів, передбачається, що держави повинні вживати дієвих заходів, які гарантуватимуть, що прокурорам для виконання ними своїх професійних обов'язків буде забезпечено належні правові та організаційні умови, а також бюджетні кошти (пункт 4); держави повинні вживати заходів, щоб необхідні для служби умови – такі як заробітна плата, перебування на посаді та призначення пенсії з урахуванням важливості прокурорської праці, відповідний вік виходу на пенсію – регулювалися законом (пункт 5.d)).

Зроблено висновок, що в Україні фінансове забезпечення незалежності 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.

При цьому наголошено на обмеженості органів прокурорського самоврядування, оскільки ані всеукраїнська конференція прокурорів, ані рада прокурорів не є розпорядниками бюджетних коштів, які виділяються на вищевказані потреби прокурорів, внаслідок чого їх повноваження зводяться

до контролю та формування пропозицій, адресованих відповідним органам державної влади та місцевого самоврядування.

Підкреслено, що через прокурорське самоврядування забезпечується і реалізація особистих гарантій незалежності прокурора, що включають визначені законом заходи особистої безпеки прокурора, членів його сім'ї, майна, а також інші засоби їх правового забезпечення.

Окремі теоретико-методологічні й практичні проблеми розділу висвітлено в авторських наукових працях [84, с. 118-125; 85, с. 368; 78, с. 146-148; 83, с. 155-156].

## РОЗДІЛ 3

### АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ПРОКУРОРА В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

#### **3.1 Характеристика адміністративно-правового забезпечення гарантій незалежності прокурора: міжнародний та європейський досвід**

Обраний Україною курс на євроінтеграцію значною мірою позначився на процесах реформування багатьох державних інституцій, у тому числі й органів прокуратури України. Однак, не зважаючи на важливість дослідження проблем перебудови діяльності прокуратури в цілому та гарантування незалежності прокурора та прокуратури, зокрема, у відповідності зі взятими нашою державою зобов'язаннями перед Радою Європи, проблематика адаптації українського законодавства в даній сфері до європейських стандартів є актуальним питанням сьогодення.

Побудова в Україні правової соціальної держави, обраний курс на вступ до Європейського Союзу, адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу правові засади якої визначені Законом України № 1629-IV від 18 березня 2004 року, обумовлюють необхідність удосконалення правової бази функціонування органів прокуратури України. Як відомо, ще у 2001 році у своїй Резолюції № 1244 щодо виконання обов'язків і зобов'язань України, Парламентська Асамблея Ради Європи зобов'язала українські органи влади змінити роль та функції прокуратури України з метою забезпечити їх відповідність європейським стандартам [70, с. 37].

Питання про незалежність прокурора в Україні та аналізу міжнародних актів розглядали в наукових працях багато вітчизняних і зарубіжних вчених, зокрема: В.В. Долежан, М.В. Косюта, І.Є. Марочкин, Н.С. Наулік, М.А. Погорецький, В.В. Сухонос, В.Я. Тацій, О.М. Толочко, Я. Толочко, Ю. Шемшученко, М.К. Якимчук та багато інших. Аналізуючи праці

вищевказаних вчених, слід зауважити, що на сьогоднішній день не існує єдиного підходу у визначенні міжнародних стандартів закріплення і забезпечення реалізації незалежності прокурорів в Україні.

Метою наукового дослідження даного підрозділу є аналіз міжнародних актів з питань визначення стандартів незалежності прокурорів і визначення основних аспектів адаптації українського законодавства до зазначених рекомендацій.

Переходячи до питання створення міжнародних організацій та аналізу прийнятих міжнародних документів, що стосуються статусу прокурорів варто зазначити. Що вперше міжнародні органи звернулись до основ, на яких прокурори виконують свої функції, в останню декаду ХХ ст. Першою була ООН, яка розробила «Керівні принципи, що стосуються ролі осіб, що здійснюють судове переслідування» на своєму 8 – му Конгресі проблем злочинності, який відбувся в Гавані в 1990 році. Щодо визначення правового статусу прокурора, то пункт перший Керівних принципів встановлює, що особи відібрані для здійснення судового переслідування, повинні мати високі професійні якості й здібності, а також відповідну підготовку та кваліфікацію (п.2). Також визначаються умови служби. Зокрема, особам, що здійснюють судове переслідування, держава забезпечує незалежність, безпеку, неможливість необґрунтованого притягнення до відповідальності (п.4. п.5). Держава повинна забезпечити належу винагороду, розумний строк служби, пенсійне забезпечення й вік виходу на пенсію для працівників прокуратури на законодавчому рівні (п.7). Пункти 21 та 22 визначають питання дисциплінарної відповідальності. Так, зазначається, що розгляд питання про накладення дисциплінарних стягнень базується на законі. Скарги на осіб, які здійснюють судове переслідування, про порушення професійних стандартів розглядаються невідкладно відповідно до вищезазначеної процедури. Прийняте рішення перевіряється незалежною стороною, щоб забезпечити об'єктивну оцінку й ухвалення об'єктивного рішення [113, с. 102].

Публікація керівних принципів ООН мала ефект каталізатора для застосування Міжнародної асоціації прокурорів (МАП), яка виникла 6 червня 1995 року у представництві ООН у Відні, а офіційна інавгурація відбулась 19 вересня 1996 року у Будапешті. В 1999 році новостворена Міжнародна асоціація прокурорів опублікувала Стандарти професійної відповідальності та основні права і обов'язки прокурорів (стандарти МАП) і в наступному році рада Європи видала Рекомендації R 19 (2000) [142, с. 23].

Як підкреслювалося у Рекомендації 1604 (2003) Парламентської Асамблеї Ради Європи про роль прокуратури у демократичному правовому суспільстві від 27 травня 2003 року, прокуратура відіграє важливу роль в забезпеченні безпеки і свободи європейського співтовариства шляхом гарантування верховенства права, захисту від злочинів проти прав і свобод, забезпечення дотримання прав і свобод осіб, підозрюваних чи обвинувачуваних у вчиненні злочинів, а також шляхом нагляду за належним функціонуванням відомств, відповідальних за розслідування та переслідування правопорушень [142, с. 18].

Розглядаючи процес реформування прокуратури та формування методологічних засад її діяльності, варто звернути увагу, що він був досить тривалим. Очевидно, що будь які зміни в прокуратурі, особливо ті які стосуються закріплення та забезпечення незалежності прокурора мають базуватись на ґрунтовних наукових дослідженнях із повним поясненням можливих наслідків для держави та суспільства таких змін. Проте і затягувати даний процес не можна – зволікання з прийняттям рішення гальмує процеси подальшого розвитку і удосконалення органів прокуратури.

Однією з головних стратегічних цілей України є входження до європейського простору. А тому демократичні перетворення, що відбуваються в Україні, формування громадянського суспільства і побудова правової, демократичної, соціальної держави вимагають політичної, соціальної, економічної, культурної модернізації сучасного українського суспільства та вдосконалення механізму державної влади. І одне із

найскладніших завдань цієї суспільно-політичної реформи полягає в зміні взаємовідносин влади і людини, налагодженні між ними дійового зворотного зв'язку. Особливо актуальним у цьому плані є вивчення європейського та світового досвіду функціонування органів прокуратури.

Порівняльно-правовий аналіз організації та діяльності прокуратур країн Європи привернув нашу увагу до кількох чи не найголовніших аспектів окресленої теми.

По-перше, моделі прокуратур країн Європи дають лише загальне уявлення про функції цих правоохоронних органів. Передусім кожній національній прокуратурі властиві свої специфічні функції та повноваження, що пояснюється як загальною логікою моделі, так і особливостями, традиціями національної правової культури, іншими об'єктивними та суб'єктивними чинниками.

Від традицій певної правової системи безпосередньо залежить не тільки обсяг функцій, але й критерії їх класифікації.

По-друге, прокурор в розвинутих демократичних країнах виступає у двох іпостасях – як домінуючий суб'єкт кримінального судочинства (проводить, керує, стежить за розслідуванням) та як учасник цивільного судочинства. Тут ми розглядаємо функції, які на Заході найбільш чітко асоціюються з інститутом прокуратури [26, с.184-186].

Якщо відійти від особливостей конкретних національних правових систем, то численні функції, властиві прокуратурам різних країн світу, можна розділити на такі основні блоки:

- функція кримінального переслідування й пов'язані з нею функції;
- нагляд за діяльністю правоохоронних і пенітенціарних органів;
- участь у цивільному судочинстві;
- інші.

Справді, об'єднання у межах однієї інституції названих повноважень, передусім у сфері розслідування злочинів та підтримання державного обвинувачення в кримінальному процесі, й зумовлює таку очевидну

відмінність прокуратури від інших органів державної влади в західних демократіях. Унікальність прокуратури виявляється ще й у тому, що донедавна в багатьох державах вона виконувала функції представника держави не тільки у кримінальних справах, а й в цивільному судочинстві.

На сьогоднішній день в більшості держав Європи прокурори вправі порушувати слухання у цивільних справах лише в тому разі, якщо зацікавлена сторона не може самостійно захистити свої права, або ж (як в Україні) захищаються інтереси держави в цілому за відсутності уповноваженого органу державної влади чи його бездіяльності. Функції прокуратури ґрунтуються в цій сфері на основному конституційному праві – праві на доступ до суду.

Здійснення кримінального переслідування – це фактично єдина універсальна функція прокуратур багатьох держав, але повноваження прокурорів щодо кримінального переслідування в різних країнах не однакові.

Так, у Німеччині, на думку вчених, прокуратура є «господинею» кримінального переслідування, не менше повноважень в кримінальному судочинстві має прокуратура Франції, а у США аторнеї (прокурори) взагалі «правлять бал» у кримінальному процесі [25, с. 8].

Характерно, що європейським співтовариством було заплановано створити прокуратуру ЄС, при цьому передбачалося, що в своїй діяльності прокурор ЄС має керуватися принципом монополії прокуратури на порушення кримінальної справи в усіх випадках вчинення злочинів. Це свідчить про подальше усталення функції прокурора у кримінальному переслідуванні.

По-третє, роль прокуратури як державної інституції формується в межах двох моделей кримінального процесу (обвинувального та інквізиторського), де переважають інтереси особи та інтереси суспільства.

Хоча процес розвитку інституту прокуратури у країнах західної демократії супроводжувався й нині супроводжується різноманітними як позитивними, так і негативними явищами, але він має бути прикладом для

нашої країни як такий, що сягнув максимального розвитку (зрілості) прокурорських систем, які нині концентрують свої зусилля здебільшого на проблемі захисту прав людини. Об'єктивно вони уже виконали значну частину завдань системного характеру, виробили стратегію концепції свого розвитку та цілий спектр реформаторських заходів, який забезпечує нині подолання юридичних розбіжностей двох різних за змістом систем, що сприяє їхньому зближенню, адаптації та ефективному функціонуванню в межах єдиного правового простору.

Використовуючи методи компаративістики, можна зробити висновок, що правовий статус прокурора в зарубіжних країнах насамперед, залежить від місця прокуратури в системі поділу влади конкретної країни. Таку ж позицію підтверджує М.І. Мичко та М.О. Голова, які зазначають, що статус прокурорів прирівнюється до статусу суддів в країнах, в яких прокуратура є частиною судової влади (Андорра, Болгарія, Греція). Також, країни Європи, такі як Франція, Італія Румунія та інші. В тих країнах, де прокуратура відноситься до виконавчої влади – прокурори мають статус державних службовців (Австрія, Данія, Естонія, Норвегія тощо). В Словенії прокуратура є незалежним органом, однак прокурори прирівняні в статусі до суддів і є повністю незалежними [93, с. 80-82].

Європейські принципи та стандарти не з'явилися на «голому місці», а виникли на терені правової інтеграції в процесі реалізації ідеї «європейської єдності» та не є застиглими інтеграційними моделями, які мають бути догмою для національних правових систем, що наближаються до них [ 26, с. 71-72].

Основні стандарти та принципи прокурорської діяльності сформульовані в нормативно-правових актах Організації Об'єднаних Націй та Ради Європи, значна частина яких рекомендаційні і за своєю природою не є обов'язковими, але повинні застосовуватись державами-членами цих міжнародних організацій.

Якщо ж розглянути питання основних зарубіжних принципів і стандартів, то вони здебільшого жодним чином не відрізняються від системи національних гарантій незалежності прокурорів в Україні.

У законодавстві практично всіх європейських та інших держав закріплені та діють принципи незалежності, об'єктивності і неупередженості. Прокуратура незалежна (або прагне бути такою) від будь-якої зовнішньої влади, в тому числі і політичної. Практично скрізь законодавство про прокуратуру розвивається в напрямі, який забезпечує невтручання законодавчої і судової влади в змістовну (процесуальну) діяльність прокуратури.

Принцип об'єктивності безпосередньо пов'язаний із принципом незалежності.

Загальним для всіх країн є принцип дієвості (ефективності). Водночас прокурори в процесі своєї прокурорської діяльності повинні прагнути до досягнення справедливості і захисту свободи.

Однак задля досягнення своїх суспільних цілей прокуратури усіх європейських країн вдаються до заходів, котрі є дієвими і водночас не суперечать завданню здійснення правосуддя.

Національними стандартами держав західної демократії під час виконання завдань та повноважень встановлено, що, приймаючи рішення про розслідування чи переслідування у судовому порядку, прокурор повинен діяти справедливо, неупереджено й об'єктивно, дотримуватись і захищати права людини, викладені в Конвенції про захист прав і свобод громадян; прискорювати роботу системи кримінального правосуддя; уникати будь-якої дискримінації, заснованої на будь-якій ознаці: статевій, расовій, релігійній, мовній, сексуальній орієнтації чи приналежності до національних меншин, матеріальному статку, стані здоров'я, фізичних вадах тощо.

Прокурори приймають рішення за власним переконанням і на підставі закону та конституції, керуючись принципами справедливості, розумності та добросовісності. Рішення прокурорів повинні базуватись на принципах

поваги прав і свобод людини, презумпції невинуватості, рівності людей перед законом [93, с. 83].

Зупинимось на деяких положеннях Рекомендації № (2000) 19, що визначають забезпечення незалежності органів прокуратури як органів державної влади. Відповідно до пункту 5 зазначеного документа держава повинна вжити заходів, для моделювання роботи прокуратури на європейському рівні, зокрема: - набір, підвищення в посаді і переведення прокурорів проводилися відповідно до справедливої та неупередженої процедури, що виключає представлення інтересів конкретних груп, і дискримінацію на будь-якому рівні, такому як статеві приналежність, раса, колір шкіри, мова, релігія, політичні та інші погляди, національне і соціальне походження, зв'язок з національними меншинами, власність, народження та інше суспільне становище; - кар'єра прокурорів, їхнє підвищення на посаді і переміщення з посад здійснювалися відповідно до відомих і об'єктивних критеріїв, таких як компетентність і досвід роботи; - переміщення з посад прокурорів могло також диктуватися службовою необхідністю; - умови роботи публічних обвинувачів, такі, як: винагорода за роботу, термін перебування на посаді і пенсія, а також вік виходу на пенсію, відповідають їхньому високому становищу і визначаються законом; закон гарантував для виконання цих функцій розумні умови. Зокрема статус, платню і пенсію відповідно до виконуваних завдань. А також відповідний пенсійний вік; - дисциплінарна відповідальність публічних обвинувачів розглядається відповідно до закону, і процедура повинна гарантувати справедливу і об'єктивну оцінку, а рішення може бути піддано незалежного і неупередженого перегляду; - якщо правовий статус громадських обвинувачів порушений, вони мають право на доступ до відповідної процедури оскарження, включаючи можливість оскарження в суді; - якщо в разі належного виконання своїх обов'язків особиста безпека публічних обвинувачів і їх сімей перебуває під загрозою, органи державної влади забезпечують їм захист [134].

Слід зазначити, що більшість вищенаведених вимог враховані в національному законодавстві України, в той же час існують певні особливості у врегулюванні українського законодавства певних питань.

Згідно з коментарями §11 Рекомендації R (2000) 19 всі прокурори повинні звітувати за свою роботу на місцевому і регіональному рівні, або на національному рівні, якщо це центральний орган, що визначається їх функціональною спрямованістю діяльності. Ці регулярні звіти доводяться до відома громадськості - або прямо через засоби масової інформації або в друкованому вигляді, або перед виборчими зборами. Вони можуть бути у формі звіту або статистичних даних, в яких показана виконана робота, досягнуті цілі, шляхи, по яких застосовується політика щодо злочинності відповідно до дискреційної влади прокуратури [134].

Питання про звітність прокурорів залишається відкритим і дискусійним. Оскільки відповідно до статті 6 Закону України «Про прокуратуру» - інформування про діяльність прокуратури, має бути повідомлено не менше двох разів на рік інформують суспільство про свою діяльність шляхом повідомлень у засобах масової інформації. Генеральний прокурор особисто не рідше одного разу на рік звітує перед Верховною Радою України на пленарному засіданні про діяльність органів прокуратури шляхом надання узагальнених статистичних та аналітичних даних. Керівники обласних і окружних прокуратур на відкритому пленарному засіданні відповідної ради, на яке запрошуються представники засобів масової інформації, не менше двох разів на рік інформують населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці про результати діяльності на цій території шляхом надання узагальнених статистичних та аналітичних даних. Інформація про діяльність прокуратури оприлюднюється в загальнодержавних та місцевих засобах масової інформації та на офіційних веб-сайтах органів прокуратури. Органи прокуратури оприлюднюють видані ними нормативно-правові акти з питань організації та діяльності прокуратури України в порядку, встановленому законом [ 129, с. 4].

Однак, у зв'язку з неузгодженістю принципу територіальності в створенні окружних прокуратур в Україні і місцевих рад, які існують, виникає проблема в реалізації норми закону щодо інформування на пленарних засіданнях відповідних рад.

Пункт 6 Рекомендацій вказує, щоб держави мають гарантувати для членів прокуратури право на свободу слова, віросповідання. Поки ці положення закріплені в статті 36 Конституції України.

Не менш важливим є положення Декларації про мінімальні стандарти щодо безпеки та захисту прокурорів та їхніх сімей, прийнятої Міжнародною Асоціацією Прокурорів 1 березня 2008 року, в яких зазначено, що держави повинні вживати всіх необхідних заходів для того, щоб прокурори і їх сім'я фізично охоронялися відповідними органами державної влади, коли їхня особиста безпека перебуває під загрозою в результаті належного виконання ними своїх обов'язків. В випадку, якщо прокурори або їх сім'ї стають об'єктами насильства або погроз застосування насильства, піддаються переслідуванню, залякуванню або будь-якої форми примусу або неправомірного спостереження, держави повинні забезпечити: повне розслідування таких інцидентів; повідомити прокурору про результат таких розслідувань; вжити заходів для попередження будь-якого повторного проявів таких інцидентів і, у разі необхідності, висунути кримінальні звинувачення; надати такому прокурору і членам його або її сім'ї необхідні консультації або психологічну підтримку. Держави і державні органи повинні вживати всіх практично можливих заходів для захисту інформації про особу, що стосується прокурорів і членів їх сімей, від розкриття третім особам, якщо це недоцільно [164, с. 175].

Важливим етапом в становленні міжнародних стандартів статусу прокурора акт Міжнародної асоціації прокурорів «Стандарти професійної відповідальності та основні права і обов'язки прокурорів», який був прийнятий в 1999 році. Положення даного документа можна розділити на 5 блоків, кожен з яких визначає окремий елемент правового статусу прокурора.

В першу чергу вказуються принципи професійної поведінки прокурорів, які зобов'язані завжди підтримувати честь і гідність професії. Наступний блок визначає принципи, якими повинні керуватися прокурори в своїй діяльності. Принцип незалежності прокурора розкривається в тому, що використання повноважень прокурором має здійснюватися незалежно і без впливу політичного втручання. Прокурор завжди залишається непідвладним тиску з боку кого - або, пріоритетом його діяльності повинен бути державний інтерес; діяти об'єктивно; враховувати всі обставинами, що мають відношення до справи, незалежно від того, чи надають вони перевагу обвинуваченому або не вигідні для нього.

Як і всі попередні документи, стандарти Міжнародної асоціації прокурорів містять блок положень, що стосуються соціального забезпечення прокурорів, проходження служби та дисциплінарної відповідальності.

Досвід зарубіжних країн підтверджує необхідність та правильність закріплення незалежності прокурора в Україні. Так, наприклад у США, існує стандарт, згідно з яким прокурор не повинен ані робити, ані дозволяти поза судовою обстановкою таких висловлювань, котрі, як йому відомо, вплинуть або з досить великою вірогідністю можуть вплинути на хід розгляду кримінального провадження, якщо щодо такого висловлювання є вагомі підстави вважати, що воно розповсюджуватиметься засобами масової інформації.

Основні засади та етичні норми професійної поведінки державних прокурорів у країнах західної демократії визначаються в кодексах професійної етики та поведінки та правилах поведінки у суді. Наприклад, відповідно до правил поведінки у суді, основні обов'язки прокурора штату Каліфорнія полягають в такому:

- прокурор несе відповідальність за виконання обвинувальних функцій у межах свого округу;
- прокурор є виконавцем правосуддя, його представником і посадовою особою суду;

- виконувати свої функції прокурор повинен відповідально та розсудливо;
- обов'язки прокурора полягають у тому, щоб здійснювати правосуддя не тільки в межах винесення вироку;
- важлива функція прокурора полягає в тому, щоб домагатись удосконалення і розвитку системи здійснення правосуддя. Коли прокурору стало відомо про недосконалість або несправедливість певного закону, які належать до сфери матеріального або процесуального права, прокурор зобов'язаний домагатись виправлення такого становища;
- прокурор зобов'язаний знати правила професійної поведінки, встановлені професійними традиціями, етикою і законом, який діє в місцях його округу, і дотримується цих правил у своїй діяльності. Прокурор зобов'язаний спиратись на рекомендації консультативної ради [6, с. 51-52].

Узагальнення зарубіжного досвіду діяльності органів прокуратури дозволяє виокремити декілька їх функціональних моделей. Передусім органи прокуратури переслідують реалізацію декілька функціональних задач, що є базисом для розбудови системної моделі їх діяльності: по-перше, такою задачею є здійснення функції нагляду за дотриманням законності; по-друге, є органом кримінального провадження; по-третє, є органом публічно-сервісного обслуговування потреб населення та юридичних осіб [56, с. 192]. Аналізуючи законодавство країн-членів Європейського Союзу в контексті виконуваних функцій прокуратурою цих держав, можливо відокремити такі функціональні моделі.

Першою функціональною моделлю діяльності системи органів прокуратури є її побудова за необхідністю здійснення задачі кримінального переслідування. Така структурно-системна модель діяльності органів прокуратури запроваджена у Данії, Естонській Республіці, Республіці Польща, Республіці Словенія, Фінляндській Республіці та Чеській Республіці. У зазначених країнах прокуратура входить до системи органів виконавчої влади. До відмінних характеристик функціонування органів

прокуратури за таким функціональним змістом їх діяльності належать здійснення нагляду за законністю порушення кримінальної справи; нагляду за попереднім слідством; нагляду за законністю виконання судових рішень; нагляду за законністю позбавлення і обмеження волі. Прокуратура цих держав позбавлена функції загального нагляду.

Другою функцією, що є основою для розбудови функціональної системи органів прокуратури, є захист інтересів держави, прав і свобод громадян, юридичних осіб, шляхом здійснення контролю за дотриманням законів, швидким і ефективним відправленням правосуддя, а також кримінальне переслідування. Такий напрям розбудови органів прокуратури запроваджений в Австрії, Бельгії, Італії, Люксембурзі, Федеративній Республіці Німеччина, Нідерландах, Румунії, Французькій Республіці. Особливістю системної розбудови такої функціональної моделі діяльності органів прокуратури є її підпорядкування у системі органів Міністерства юстиції, що є частиною системи судоустрою. До характерних особливостей діяльності органів прокуратури у зазначених країнах відносяться: виконання функції кримінального переслідування на монопольних засадах; розуміння прокуратури як окремого учасника судового врегулювання спорів та розгляду кримінальних й адміністративно-деліктних справ, завданням діяльності якої є гарантування дотримання законності; обмежено наглядові функції [172, с. 39-40].

Третя функціональна модель діяльності органів прокуратури базується на здійсненні завдань із захисту прав і свобод громадян, а також представництва інтересів приватних осіб та інтересів держави. Така функціональна модель запроваджена у Литві, Португалії, Словаччині, Угорській Республіці, Швеції. Прокуратура зазначених країн на відміну від попередньо розглянутої функціональної моделі передбачає її незалежність та відсутність механізмів її підпорядкування іншим центральним органам виконавчої влади. До характерних особливостей такої функціональної моделі належить: здійснення функції попереднього досудового слідства; розширений

перелік спеціальних наглядових функцій, пов'язаних із функцією кримінального переслідування; 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; функція загального нагляду певною мірою зберігається за прокуратурою, але наявною є тенденція делегування наглядових функцій до спеціально створюваних органів; функції загальної та спеціальної превенції кримінальних проваджень.

Останньою функціональною моделлю є розбудова системи органів прокуратури за принципом сервісного спрямування діяльності її складових, та представництва публічних інтересів у суді. Таку модель функціонування системи органів прокуратури для себе обрали ряд країн Європейського Союзу, до яких, зокрема, відносяться Болгарія, Греція, Іспанія, Латвія. Специфікою такої моделі функціонування органів прокуратури є наявність у такого суб'єкта владних повноважень значної кількості завдань, що виконуються у некримінальних видах судочинства.

Саме остання функціональна модель діяльності органів прокуратури достатньою мірою відображає потреби сучасного українського суспільства та правові традиції, характерні для розвитку української держави.

Виділені функціональні моделі діяльності органів прокуратури дозволяють зробити висновок, що до сукупності їх повноважень відносяться реалізація задач із захисту прав і свобод громадян, представництва їхніх інтересів та інтересів держави. У ряді країн Європейського Союзу за прокуратурою збережено функцію загального нагляду та представництва інтересів громадян в суді.

Отже, більшість країн Європейського Союзу органи прокуратури відносять до органів, уповноважених на здійснення правозахисної функції та реалізацію задач кримінального переслідування. Лише у декількох країнах Європейського Союзу органам прокуратури надаються повноваження із реалізації функцій некримінального переслідування та забезпечення

задоволення публічних інтересів в тому числі шляхом їх участі у якості сторони спору, що має розглядатися та вирішуватися у порядку цивільного, господарського чи адміністративного судочинства в інтересах держави і територіальної громади.

Однак попри триваючу реформу системи органів прокуратури необхідно підкреслити, що потреба у реалізації функції загального нагляду для України залишається актуальною, що обумовлюється наявною політичною, соціально-економічною ситуацією. Тому виявляється за доцільне розглянути можливість запровадження певного перехідного періоду, впродовж якого обсяг здійснення функції загального нагляду буде зменшуватися задля поступової відмови від неї у майбутньому. На жаль, такий підхід в Україні не було застосовано, натомість здійснення наглядової функції не було покладено на жоден інший орган державної влади, що фактично на певний час призвело до певної анархічності до її реалізації. В літературі неодноразово обґрунтовувалась доцільність поновлення за органами прокуратури здійснення функції загального нагляду, що, однак не було підтримано на державно-правовому рівні [152, с. 139; 14, с. 154].

Певною унікальністю характеризується правовий статус прокуратури у Сполучених Штатах Америки. З цього приводу В.І. Шишкін наголошує, що модель органів прокуратури, запроваджена у США будується на поєднанні англійської та континентальної правових традицій, що спричинило виникнення атторнейської служби. В цілому атторнейська служба є достатньо подібною до розуміння органів прокуратури, що є характерним для інших країн, однак за наявності певної специфіки, що полягає у відсутності у неї наглядових функцій, за наявності доволі розвинутого рівня політичного впливу в американському суспільстві. При цьому атторнейська служба функціонує за відсутності суворої ієрархічної підпорядкованості [183, с. 206].

Для ряду країн характерно функціонування органів прокуратури у формі самостійної відокремленої системи, що є підзвітною єдиному

законодавчому органу (парламенту) або главі держави (президентові) чи обом цим інституціям водночас. До країн, які запровадили таку функціональну модель органів прокуратури, необхідно віднести Республіку Єгипет, Колумбію. Для соціалістичних країн (КНР, КНДР, Куба, В'єтнам), де не передбачено систему розподілу влади, побудова системи органів прокуратури відбувається без реалізації ідеї її належності до будь-якої із гілок влади [98, с. 342-345]. Ряд країн взагалі обрали шлях державного розвитку, який не передбачає функціонування органів прокуратури взагалі. Такою є Великобританія та за історичною національною традицією такою є Індія. Однак це не означає, що функції прокуратури не виконуються жодним іншим органом державної влади чи посадовою особою. Зокрема, функції «прокуратури» виконуються Службою державного обвинувача та Генерального атторнея [147, с. 189].

Вище викладене дозволяє зробити проміжний висновок, що необхідність виконання функцій прокуратури є безумовною складовою ефективності реалізації функцій держави, незалежно від особливостей функціонування відповідного органу державної влади. Для більшості пострадянських країн, незалежно від того, що вони обрали європейський шлях розвитку є характерним збереження функцій загального нагляду за органами прокуратури. Крім того органи прокуратури виконують функцію кримінального переслідування, що регулюється, як правило, на рівні окремого законодавчого акту. Дещо відмінним є підхід у державах з усталеними демократичними традиціями, до органи прокуратури є органом, що відіграє значну правозахисну роль у механізмі функціонування органів державної влади [98, с. 345]. Обрання функціональної моделі прокуратури залежить від національних особливостей, історичного становлення держави та її інституцій [48, с. 53].

Реформа органів прокуратури в Україні триває, до проблем якої відноситься передусім неоднозначність конституційно-правового регулювання визначення їх повноважень [11, с. 36-40]. Відповідно до ст. 1

Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. прокуратура України є єдиною системою, яка у порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. За Конституцією України в редакції 1996 року органи прокуратури не належали до жодної з гілок влади. Водночас, створення спеціальних органів, діяльність яких спрямована на здійснення реформи органів кримінальної юстиції, зокрема щодо органів прокуратури, свідчило про стійке бажання Української держави визначитись у цьому питанні та про необхідність знайти відповідь на принципове питання: далі розвивати т.зв. «Радянську модель прокуратури» чи створювати нову. Із цією метою було створено Конституційну асамблею, а згодом і Конституційну комісію, яка стала центром напрацювання нової редакції Основного закону. Так, 21 червня 2013 року результатом роботи Конституційної асамблеї став проект рішення «Про проект Концепції внесення змін до Конституції України». Зокрема, було визначено мету і завдання конституційної реформи та шляхи її проведення. Відповідно до зазначеної концепції метою реформування прокуратури стало закріплення конституційно-правового статусу прокуратури, що має відповідати демократичним стандартам та сприяти створення належного нормативно-правового базису для функціонування прокуратури, що забезпечить її ефективну роль у механізмові захисту прав, свобод і законних інтересів людини, а також суспільства і держави від протиправних посягань [141, с. 17].

Реформа органів прокуратури в Україні здійснювалась згідно із положеннями Указу Президента України від 3 березня 2015 року [127, с. 514], яким передбачено створення Конституційної комісії як спеціального допоміжного органу при Президентові України. Однак попри наявність Конституційної Комісії у питанні внесення змін до Основного Закону питання місця органів прокуратури було дискусійним, неоднозначним, що вимагало застосування чималих зусиль до його вирішення. Зокрема, варто

відзначити, що висувалась навіть ідея недоцільності конституційного закріплення статусу органів прокуратури [67, с. 75-80].

У висновках Європейської комісії «За демократію через право» у висновку № 803/2015 від 24 липня 2015 року щодо запропонованих змін до Конституції України у частині правосуддя обґрунтовано, що здійснення реформування органів прокуратури має відбуватися шляхом її визначення як складової судової системи. При цьому повноваженнями прокуратури мало бути підтримання публічного обвинувачення в суді та здійснення досудового розслідування, інших питань під час кримінального провадження та нагляду за негласною діяльністю органів правопорядку [132].

Отже, створення національної функціональної моделі органів прокуратури має враховувати як історико-правові традиції української державності, але і позитивний досвід зарубіжних країн. Зокрема, вартим є розглянути допустимість звільнення прокуратури від сплати судового збору у разі ініціювання ними адміністративного позову, що запроваджено в Республіці Молдова [173] передбачені процесуальні права прокурора згідно з якими, прокурор, який пред'явив позов, користується процесуальними правами і виконує процесуальні обов'язки позивача, крім права на укладення мирової угоди і обов'язки оплачувати судові витрати.

До позитивних тенденцій відноситься норма Закону Республіки Литви «Про провадження в адміністративних справах» від 14.01.1999 року, де встановлено, що статтею 46 прокурора віднесено до учасника провадження в адміністративній справі, а не до сторони у справі. У той же час, статтею 55 цього Закону визначено, що у встановлених законодавством випадках прокурор може звернутися до суду із заявою про захист публічного інтересу, або про захист прав і охоронюваних законами інтересів держави, самоврядування та осіб. Зазначені в частині 1 статті 55 Закону вказано, що суб'єкти мають процесуальні права і обов'язки сторони спору. Відмова прокурора від поданої ним заяви не позбавляє особи, для захисту прав і охоронюваних законами інтересів якого подано заяву, права вимагати

розгляду справи судом по суті. Суд не приймає відмову від поданого зазначеними в частині 1 цієї статті суб'єктами заяви, якщо це суперечить закону, або публічному інтересу, або порушує чий-небудь права, або охоронювані законами інтереси.

Подібний підхід зазначається у чинному КАС України [52], проте уявляється за доцільне деталізувати нормативно механізм звернення прокуратури за захистом інтересів осіб, і в тому числі публічного інтересу.

Адміністративний процедурно-процесуальний кодекс Республіки Казахстан передбачає, що прокурор наділений повноваженнями вищого наглядового органу за законністю судових актів, які вступили в законну силу з адміністративних справ від імені держави та може вступати до адміністративного судочинства із поданням висновку по адміністративних справах, що пов'язані з податковими, митними, бюджетними відносинами, відносинами в галузі охорони, відновлення і збереження навколишнього середовища, використання і відтворення природних ресурсів при здійсненні господарської та іншої діяльності, пов'язаної з використанням природних ресурсів і впливом на навколишнє середовище, в адміністративних справах про оскарження дій (бездіяльності) державного судового виконавця при виконанні виконавчих документів про стягнення з держави і в дохід держави, із захистом виборчих прав громадян та громадських об'єднань, що беруть участь у виборах, республіканському референдумі, а також коли адміністративний акт, адміністративні дії (бездіяльність) можуть обмежити права, свободи і законні інтереси осіб, які в силу фізичних, психічних та інших обставин не можуть самостійно здійснювати їх захист, або необмеженого кола осіб, або коли необхідність участі прокурора визнана судом.

Гарантією незалежності прокурорів відповідно до законодавства Республіки Казахстан є право звернутися з позовом до суду для відновлення порушених прав і захисту інтересів: 1) осіб, які в силу фізичних, психічних та інших обставин не можуть самостійно здійснювати їх захист; 2) осіб,

суспільства і держави, якщо це необхідно для запобігання незворотних наслідків для життя, здоров'я людей або безпеці Республіки Казахстан [2]. У разі участі прокурора у адміністративній справі зазначених вище категорій набуває статусу сторони спору із відповідними процесуальними правами та обов'язками. У разі якщо позивач не підтримує вимоги, заявлені прокурором, то суд повертає позов, якщо не будуть стосуватися прав, свобод та законних інтересів зацікавлених осіб.

Адміністративно-процесуальним кодексом Естонії [5] визначено статус прокурора як уповноваженого представника судочинства. При цьому коло питань його представництва є доволі обмеженим і допускається лише в межах розгляду та вирішення справ, пов'язаних із господарською діяльністю учасника процесу.

Згідно із Адміністративно-процесуальним законом Латвії [3] та законом Латвії про прокуратуру встановлюється, що діяльність органів прокуратури відноситься до судової влади; за нею закріплюється здійснення функції загального нагляду, обов'язку представлення інтересів громадян в суді, функція кримінального переслідування та представництва інтересів у справах, що відносять до цивільної юрисдикції.

Тоді ж вступив в дію Загальний адміністративний кодекс Грузії від 25 червня 1999 року встановлює, що адміністративні справи розглядаються загальними судами, оскільки за Конституцією Грузії «правосуддя здійснюється загальними судами» (ст. 83). Загальні суди діють на підставі Органічного закону «Про загальні суди». Крім загальних правил розгляду адміністративних справ, в Адміністративно-процесуальному кодексі Грузії є розділи, що визначають особливості розгляду справ: про видачу судом наказів, про перевірку діяльності підприємця за заявою контролюючого органу, про реалізацію майна платника податків, на яке накладено арешт, про поміщення осіб в стаціонар з метою примусової психіатричної допомоги; справ про припинення насильства в сім'ї, захисту жертв насильства і наданні допомоги жертвам насильства в сім'ї (зокрема - про видачу охоронного

ордера і затвердження стримуючого ордера); справ, пов'язаних з присвоєнням особі статусу біженця або наданням притулку.

Крім того, статтею 161 Адміністративно-процесуального кодексу Грузії передбачено таке поняття, як друг суду (*Amicus Curiae*), тобто будь-яка особа, яка не є стороною у справі, що розглядається, має право не пізніше ніж за 5 днів до розгляду справи по суті подати до суду свої письмові міркування у даній справі [4].

Метою подання письмових міркувань не повинна бути підтримка будь-якого учасника справи. Письмові міркування повинні допомогти суду оцінити розглянуте питання належним чином. Якщо суд визнає, що письмові міркування складені без дотримання вимог цієї статті, він залишить їх без розгляду.

Суд не зобов'язаний погоджуватися з аргументами, наведеними в письмових міркуваннях, однак, якщо визнає за необхідне, правомочний скористатися надісланими іншому суду міркуваннями. Ці міркування можуть бути відображені в мотивувальній частині судового рішення. Суд правомочний, до розгляду справи по суті, викликати автора письмових міркувань для дачі усних пояснень [4].

До напрямів позитивного зарубіжного досвіду адміністративно-правового забезпечення регулювання діяльності органів прокуратури та реалізації їх незалежності, відносяться такі. По-перше, одним із доцільних аспектів адміністративно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури є виборність посади Генерального прокурора як очільника центрального офісу управління здійснення функції нагляду та контролю. Запровадження виборності посади Генерального прокурора унеможливить безпосередній «політичний» тиск у його діяльності, а з врахуванням обсягу його повноважень сприятиме і забезпеченню неупередженості підходів до організації діяльності системи органів прокуратури. Саме така практика є запровадженою у Сполучених Штатах Америки, однак при цьому необхідно наголосити, що зазначена країна є держава з усталеною політичною

двохпартійною системою, що дозволяє зробити висновок про очевидність певного паритету інтересів різних верств соціуму, що базується на певній стабільності державницьких поглядів на розвиток країни. Вище зазначене ставить під сумнів негайність запровадження положення про виборність посади Генерального прокурора України, що відбувається ще у відносно нестабільній політико-правовій системі, що характеризується багатопартійністю та відсутністю усталених практик обрання державного вектору розвитку країни.

По-друге, до позитивних практик відноситься можливість звільнення органів прокуратури як органів, уповноважених на представництво публічних (державних чи суспільних) інтересів у судовому процесі від сплати судового збору, що запроваджено у Республіці Молдова. Корелюється із такою пропозицією необхідність закріплення за прокурором функцій представництва не лише держави, а і окремих соціальних груп, що успішно запроваджений у Республіці Литва та Республіці Латвія.

По-третє, цікавим та таким, що заслуговує на увагу є досвід Республіки Грузія, де задля забезпечення процесуальної незалежності прокурора за ним закріплюється право надання письмових міркувань (висновку) в адміністративній справі у разі вступу у неї.

І нарешті, доволі спірною, однак можливо тимчасово необхідною є пропозиція нормативного закріплення за прокуратурою здійснення функції загального нагляду, що є притаманним для ряду країн Європейського Союзу в тому числі. Доцільність дотримання критерію часового виміру у запровадженні функції загального нагляду як компетенційного напряму діяльності органів прокуратури обумовлюється необхідністю створення в Україні окремого спеціального уповноваженого органу державної влади, наділеного такими правами.

Розглянуті функціональні моделі побудови органів прокуратури не виключають доцільність застосування інституціонального підходу до

встановлення її сутності та структури, що є складовою системи гарантій незалежності таких владних суб'єктів.

Отже, з метою запобігання будь-якому свавіллю в процесі прийняття прокурорських рішень, парламентом та урядом визначаються основні напрями, принципи та критерії діяльності прокуратури у питаннях кримінальної політики, а громадськість має повну інформацію про організацію діяльності цієї державної правоохоронної структури.

А тому можна стверджувати, що роль прокуратури в країнах західної демократії полягає в забезпеченні неупередженої і рівноправної системи кримінально-правового правосуддя, участі в цивільному судочинстві та ефективного захисту громадян від злочинності.

З огляду на вищезазначене не менш важливим завданням для України є не тільки засвоєння основних європейських принципів та стандартів, але й вироблення специфічних заходів та засобів, необхідних саме для реформування прокуратури України на відповідних етапах інтеграції до європейського простору.

Важливість міжнародних приписів обумовлено тим, що вони практично апробовані в різних країнах світу, створили дієвий механізм забезпечення незалежності прокурорів [71, с. 21]. Проте запровадженням міжнародного досвіду сприяє підвищенню ефективності роботи прокурорів, є головною метою для держави. На сьогодні основними законодавчими актами, які утворюють комплекс правового забезпечення незалежності прокурорів в Україні становлять Конституція України, Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року. Підзаконні нормативно-правові акти і локальні правові акти.

Положення стандартів професійної відповідальності та виклад необхідних прав і обов'язків прокурорів повинен бути робочим документом для використання в цілях зміцнення стандартів незалежності прокурорів. Загалом не тільки стандарти, але і Декларація про мінімальні стандарти щодо безпеки та захисту прокурорів та їхніх сімей, Рекомендації Ради Європи про

роль прокуратури в системі кримінального судочинства повинні лежати в основі правового забезпечення незалежності прокурорів в Україні. Так, у висновку Парламентської асамблеї Ради Європи N 190 (1995) від 26 вересня 1995 року, щодо вступу України до Ради Європи зазначено, що одне із зобов'язань, яке взяло на себе наша держава, полягає в тому, що роль і функції Генеральної прокуратури будуть змінені (особливо щодо здійснення загального контролю за дотриманням законності) шляхом перетворення цього інституту в орган, який відповідатиме принципам Ради Європи. В остаточному тексті резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи щодо дотримання обов'язків і зобов'язань України від 27 вересня 2001 Асамблея звернула увагу на необхідність виконати зобов'язання нашої держави по трансформації ролі та функцій Генеральної прокуратури і в зв'язку з цим закликала органи влади повністю імплементувати реформу Генеральної прокуратури відповідно до принципам і стандартами Ради Європи, з метою скасування наглядових функцій прокуратури, які не відповідають Конституції України і загрожують незалежності судової влади [142, с. 8]. Діяльність органів прокуратури України має ґрунтуватися на загальнолюдських цінностях: захисті прав людини і громадянина, рівності усіх перед законом і справедливості громадянського суспільства, демократії, плюралізмі поглядів і верховенстві права в усіх сферах суспільного життя.

### **3.2. Напрями удосконалення адміністративно-правового забезпечення гарантій незалежності прокурора в Україні**

Упродовж всього історичного розвитку та становлення органів прокуратури України її незалежність при виконанні своїх завдань та функцій декларувалась як один із основних принципів її діяльності. Залежно від тих умов, в яких прокурори здійснювали свої повноваження, змінювалися засади та гарантії незалежності прокуратури. Проте, як вказують науковці, лише у зв'язку з прийняттям Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014

року було закріплено внутрішню незалежність прокурорів, тобто їх незалежність від втручання в діяльність з боку інших прокурорів та керівництва прокуратури [33, с. 14]. Також новацією цього закону було закріплення інституту прокурорського самоврядування. Тому передбачуваною є та обставина, що з часу прийняття цього нормативно-правового акту наукові дослідження та практичні аспекти застосування його окремих норм виявили їх певні недоліки і засвідчили необхідність удосконалення, у тому числі в частині забезпечення незалежності прокурора.

Отже, за результатами проведеного нами дослідження встановлено наступне.

Так, як вже зазначалось, що відповідно до ст. 17 Закону України «Про прокуратуру» Генеральний прокурор має право давати вказівки будь-якому прокурору. Ми погоджуємось з тим, що Генеральний прокурор відіграє важливу роль у функціонуванні прокурорської системи, питання забезпечення його незалежності тісно пов'язане з реалізацією засади незалежності прокуратури в цілому і до гарантій його діяльності обґрунтовано відносять гарантії щодо незалежності (самостійності), гарантії щодо політичної нейтральності, гарантії щодо особистої безпеки [33, с.12].

Відповідно до п.п. 36 а) Рекомендації Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам «Про роль служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції», яка ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 724-му засіданні заступників міністрів 6 жовтня 2000 року, для забезпечення слушної, погодженої й ефективної діяльності публічних обвинувачів рекомендовано прагнути робити основний акцент на ієрархічному організаційному підпорядкуванні, не допускаючи, однак, щоб такі організаційні методи призвели до створення неефективних, що й створюють перешкоди бюрократичних структур [135].

Встановлене ч. 3 ст. 17 Закону України «Про прокуратуру» визначення прокурорів вищого рівня відносно нижчестоящих можна розглядати як систему підпорядкування, необхідну для ефективного виконання покладених

на прокуратуру функцій. І в цій системі, поряд з іншими, визначено і місце Генерального прокурора: він є прокурором вищого рівня для першого заступника та заступника Генерального прокурора. У зв'язку з цим надання Генеральному прокурору права давати вказівку будь-якому прокурору суперечить встановленій законом системі підпорядкування прокурорів при виконанні ними функцій прокуратури.

Окрім того, важливо зауважити, що за відсутності передбаченого законом права прокурора вимагати письмового підтвердження відданого в усній формі наказу чи вказівки прокурора вищого рівня, у тому числі – Генерального прокурора, можливо констатувати, що у законі відсутні дієві механізми щодо убезпечення можливим зловживанням такими повноваженнями. Зазначене, на нашу думку, є загрозою внутрішній незалежності прокурора, зокрема, незалежності від втручання в його діяльність керівництва прокуратури.

У зв'язку з цим ми пропонуємо включити із абз. 3 ч. 3 ст. 17 Закону України «Про прокуратуру» друге речення, яке надає Генеральному прокурору право давати вказівки будь-якому прокурору.

Натомість з метою забезпечення незалежності прокурора при підпорядкуванні пропонуємо доповнити ч. 4 ст. 17 закону абзацом другим наступного змісту: «Прокурор, який отримав наказ чи вказівку в усній формі, має право вимагати від прокурора вищого рівня письмового підтвердження такого наказу чи вказівки».

Таке доповнення до Закону України «Про прокуратуру» узгоджується із висновком Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) щодо проекту Закону України «Про прокуратуру», ухваленим комісією на 96-му Пленарному засіданні (Венеція, 11-12 жовтня 2013 року). Згідно з п. 60 даного висновку у законі мають бути забезпечені основні стандарти внутрішньої/особистої незалежності прокурорів, а саме право вимагати письмове підтвердження наданих у рамках конкретних справ вказівок, порядок подання вимоги про заміну прокурора та право вимагати

перевірки законності вказівки судом або незалежним органом на кшталт Ради прокурорів [17].

За результатами нашого дослідження ми вже вказували, що потребує законодавчого визначення та закріплення у Законі України «Про прокуратуру» поняття «вказівка». У попередніх підрозділах цієї роботи ми також звертали увагу на неузгодженість у визначенні ознак вказівки прокурора вищого рівня, яка підлягає обов'язковому виконання прокурором, якому вона віддана, викладених в частинах 3 та 4 ст. 17 Закону України «Про прокуратуру», що не дає однозначного тлумачення щодо визначення законного характеру вказівки.

У зв'язку з цим за відсутності законодавчого визначення понять «вказівка» та «законна вказівка» ми пропонуємо внести наступні зміни до вказаної статті:

- перше речення абз. 2 ч. 3 ст. 17 Закону України «Про прокуратуру» викласти в редакції: «Прокурори вищого рівня мають право давати вказівки прокурору нижчого рівня, погоджувати прийняття ним певних рішень та здійснювати інші дії, що безпосередньо стосуються реалізації цим прокурором функцій прокуратури, виключно в межах повноважень та в порядку, визначених законом»;

- частину 4 статті 17 закону викласти в редакції: «Накази адміністративного характеру, а також вказівки, що прямо стосуються реалізації прокурором функцій прокуратури, видані (віддані) в письмовій формі в межах повноважень та в порядку, визначених законом, є обов'язковими до виконання відповідним прокурором».

Крім того здійснений у попередньому розділі аналіз ефективності діяльності органів прокурорського самоврядування дозволяє зробити висновок про синонімічність його розуміння із категорією «суддівське самоврядування» як гарантії незалежності владного суб'єкта від стороннього втручання у реалізацію покладених на нього повноважень. Однак при цьому здійснення суддівського самоврядування визначається більш високим рівнем

ефективності нормативного врегулювання у порівнянні із прокурорським самоврядуванням. Так, відповідно до положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» закріплюється мета здійснення суддівського самоврядування що полягає у захисті професійних інтересів суддів [131]. Вважаємо, що таке безпосереднє закріплення на законодавчому рівні даного положення повною мірою відповідає сутності будь-якого професійного самоврядування: захист інтересів осіб внаслідок їх належності до певної професії, а за можливості захисту забезпечується незалежність. Адже саме органи професійного самоврядування покликані, перш за все, представляти і захищати інтереси професії у цілому, а цей захист, як зазначає М. Слюсаревський, полягає переважно у підтриманні престижу професії у суспільстві через високі вимоги до кваліфікації носіїв професії і до якості результатів їх діяльності [151].

Через призму такого розуміння сутності професійного самоврядування є нагальна потреба у доповненні Закону України «Про прокуратуру» (а саме – статті 65) положеннями щодо здійснення органами прокурорського самоврядування захисту професійних інтересів прокурорів. У зв'язку з цим пропонуємо викласти перше речення ч.1 ст. 65 Закону України «Про прокуратуру» в редакції: «Прокурорське самоврядування - це самостійне колективне вирішення прокурорами питань захисту їх професійних інтересів та внутрішньої діяльності прокуратури з метою:».

Проблемними є питання не лише визначення функціональної мети діяльності органів прокурорського самоврядування, а і їх формування. Так, ст. 66 Закону України «Про прокуратуру» передбачає, що прокурорське самоврядування здійснюється через всеукраїнську конференцію прокурорів та Раду прокурорів України [129]. Натомість ст. 127 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» до форм суддівського самоврядування відносить збори суддів, Раду суддів України, з'їзд суддів України [131].

Виходячи із змісту цих норм, можна зробити висновок, що за своїм складом, порядком скликання та повноваженнями всеукраїнська конференція

прокурорів, яка є найвищим органом прокурорського самоврядування, є утворенням, подібним з'їзду суддів України як найвищому органу суддівського самоврядування.

Таку саме відповідність можна встановити між Радою прокурорів України та Радою суддів України, які є найвищими органами самоврядування у період між всеукраїнськими конференціями прокурорів та з'їздами суддів України відповідно.

Однак є певна відмінність у складі цих органів. Так, Рада суддів України формується виключно із суддів судів усіх рівнів (місцевих та апеляційних загальних, адміністративних, господарських судів, Верховного Суду). Натомість до складу Ради прокурорів України, окрім прокурорів окружних, обласних прокуратур та Офісу Генерального прокурора України, входять також два представники (вчені), призначені з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ.

Слід звернути увагу, що серед інших правничих професій, за якими право на здійснення професійного самоврядування закріплено на законодавчому рівні (окрім суддів, також нотаріуси, адвокати), лише до органів прокурорського самоврядування передбачено включено осіб, які не є прокурорами.

На нашу думку, недоцільним є включення до складу Ради прокурорів України, тобто до органу, який у період між всеукраїнськими конференціями прокурорів є вищим органом прокурорського самоврядування, тих осіб, які в силу своєї професії, не належать до прокурорської спільноти.

По-перше, це не відповідає загальній сутності професійного самоврядування (одним із різновидів якого є прокурорське самоврядування), що полягає в об'єднанні осіб, які належать до однієї професії, з метою спільного захисту їх професійних інтересів, тоді як вчені (навіть представники юридичних вищих навчальних закладів і наукових установ) не є прокурорами. По-друге, це суперечить визначеному ст. 65 Закону України «Про прокуратуру» поняттю «прокурорське самоврядування», яким у його

розумінні є самостійне колективне вирішення прокурорами питань внутрішньої організації діяльності прокуратури. Із цього визначення вбачається, що шляхом самоуправління ці питання вирішуються без участі (тобто самостійно) осіб, які не належать до прокурорів (тобто виключно прокурорами). По-третє, із визначеного ст. 71 Закону України «Про прокуратуру» кола повноважень Ради прокурорів України не вбачається, для вирішення яких саме питань необхідно наявність у її складі вчених, тому що всі вони можуть бути розглянуті прокурорами самостійно в межах їх компетенції та досвіду.

Вважаємо, що задля забезпечення ефективної діяльності Ради прокурорів України як органу прокурорського самоврядування, що має представляти та захищати прокурорів і сприяти забезпеченню їх незалежності, слід внести зміни до Закону України «Про прокуратуру» в частині визначення складу даного органу, зокрема до п.4 ч. 2 ст. 71. Так, наприклад, якщо розглядати склад Ради суддів України, то до неї включені виключно представники усіх рівнів встановленої законом системи судів в Україні. Виходячи із змісту ст. 7 Закону України «Про прокуратуру», яка визначає, що до системи прокуратури України входять Офіс Генерального прокурора, обласні прокуратури, окружні прокуратури, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, вбачається доцільним встановити, що до Ради прокурорів України мають бути включені прокурори спеціалізованих прокуратур. Саме при такому складі цього органу прокурорського самоуправління будуть представлені інтереси прокурорів усіх рівнів, що складають систему прокуратури, що надасть можливість ефективно захищати їх інтереси та забезпечити їх незалежність.

У зв'язку з цим пропонуємо внести зміни до п. 4 ч. 2 ст. 71 Закону України «Про прокуратуру», а саме п.п. 4 викласти в іншій редакції та доповнити п.п. 5: «4) один представник (прокурор) від спеціалізованих прокуратур у військовій та оборонній сферах; 5) один представник (прокурор) від Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.»

Окрім того, існування в системі органів прокуратури України від спеціалізованих прокуратур у військовій та оборонній сферах та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, які з огляду на специфіку їх діяльності можуть мати дещо інші питання, наприклад, стосовно внутрішньої організації їх роботи, є додатковим обґрунтуванням необхідності утворення відповідного органу прокурорського самоврядування – зборів прокурорів цих органів.

Д.М. Добровольський пропонує віднести до кола повноважень зборів прокурорів як органу прокурорського самоврядування такі повноваження: організацію виконання заходів щодо забезпечення незалежності прокуратури й прокурорів, вироблених органами прокурорського самоврядування вищого рівня; розгляд звернень прокурорів про випадки посягання на їх незалежність та звернення із цих питань до органів державної влади й органів місцевого самоврядування відповідного рівня [32, с. 156-160].

Ми вважаємо, що коло питань, вирішення яких належить до їх компетенції, має бути розширено і пропонуємо віднести до них (по аналогії із повноваженнями зборами суддів), зокрема, наступні: обговорення питань внутрішньої організації діяльності прокуратури роботи окремих прокурорів (навантаження на прокурорів, визначення їх спеціалізації тощо), заслуховування звітів прокурорів, які займають адміністративні посади, обговорення фактів порушення гарантій незалежності прокурорів та звернення у зв'язку з цим до відповідних органів. Останнє питання набуває особливого значення з огляду на необхідність забезпечення незалежності прокурорів від будь-якого втручання у професійну прокурорську діяльність.

Вважаємо, що кожний такий випадок має бути предметом розгляду не лише Ради прокурорів України (яка відповідно до ст. 71 Закону України «Про прокуратуру» розглядає звернення та повідомлення про загрозу незалежності прокурора), а й зборами прокурорів відповідної прокуратури з наділенням їх правом вимагати притягнення особи, яка вчинила дії або бездіяльність, що порушує гарантії незалежності прокурора, до відповідальності у

встановленому законом порядку. Окрім того, з метою зміцнення незалежності прокурорів слід передбачити обов'язковість розгляду звернень зборів прокурорів.

Так, відповідно до ч.8 ст. 128 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» звернення зборів суддів з пропозиціями щодо питань діяльності суду до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які зобов'язані розглянути їх протягом 15 днів і дати відповідь по суті [131]. На нашу думку, аналогічними положеннями щодо обов'язковості розгляду пропозиції зборів суддів слід доповнити і Закон України «Про прокуратуру», що сприятиме посиленню гарантій забезпечення незалежності прокурорів.

На нашу думку, перелік питань, які можуть належати до компетенції запропонованого нами щодо утворення органу прокурорського самоврядування, не є остаточним і потребує подальшого наукового дослідження поза межами нашої роботи.

Окрім того, з метою уникнення перетворення зборів прокурорів у формальну нежиттєздатну та пасивну інституцію слід також встановити у галузевому законі періодичність їх скликання (наприклад, не рідше одного разу на півріччя або у разі необхідності) та надати право скликання керівнику відповідної прокуратури за власною ініціативою або на вимогу не менше третини загальної кількості прокурорів цієї прокуратури.

Таким чином, порівняльний аналіз окремих аспектів законодавчого регулювання діяльності органів професійного самоврядування прокурорів та суддів засвідчив, що з метою удосконалення чинного законодавства та зміцнення незалежності прокурорів є потреба у внесенні змін до Закону України «Про прокуратуру». Зазначені зміни мають на законодавчому рівні встановити наступне: 1) метою прокурорського самоврядування є захист професійних інтересів прокурорів; 2) склад Ради прокурорів України має бути сформований із представників усіх органів прокуратури, які у відповідності до ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» складають систему прокуратури України; 3) однією із організаційних форм прокурорського

самоврядування є збори прокурорів (Офісу Генерального прокурора України, обласних прокуратур, окружних прокуратур, спеціалізованих прокуратур у військовій та оборонній сферах, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури) із визначенням відповідної компетенції.

### **Висновки до розділу 3:**

1. Наголошено, що положення стандартів професійної відповідальності та виклад необхідних прав і обов'язків прокурорів є базисом реалізації подальших процесів зміцнення стандартів незалежності прокурорів, до яких віднесено Декларацію про мінімальні стандарти щодо безпеки та захисту прокурорів та їхніх сімей, Рекомендації Ради Європи про роль прокуратури в системі кримінального судочинства, Висновок Парламентської асамблеї Ради Європи № 190 (1995) від 26 вересня 1995 року, Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи щодо дотримання обов'язків і зобов'язань України від 27 вересня 2001 року.

На підставі результатів характеристики зарубіжного досвіду діяльності органів прокуратури виокремлено такі функціональні моделі побудови їх системи, що будуються: 1) за виконанням задачі кримінального переслідування та позбавленням функції загального нагляду (Данія, Естонська Республіка, Республіка Польща, Республіка Словенія, Фінляндська Республіка та Чеська Республіка); 2) на забезпеченні захисту інтересів держави, прав і свобод громадян, юридичних осіб шляхом здійснення контролю за дотриманням законів, швидким і ефективним відправленням правосуддя, а також здійсненні функції кримінального переслідування (Австрія, Бельгія, Італія, Люксембург, Федеративна Республіка Німеччина, Нідерланди, Румунія, Французька Республіка); особливістю системної розбудови такої функціональної моделі діяльності органів прокуратури є її підпорядкування у системі органів Міністерства юстиції, що є частиною

системи судоустрою; 3) на здійсненні завдань із захисту прав і свобод громадян, а також представництва інтересів приватних осіб та інтересів держави (Литва, Португалія, Словаччина, Угорська Республіка, Швеція), при цьому закріплюється незалежність та відсутність механізмів підпорядкування органів прокуратури іншим центральним органам виконавчої влади; 4) за принципом сервісного спрямування діяльності її складових та представництва публічних інтересів у суді (Болгарія, Греція, Іспанія, Латвія). Підкреслено, що саме остання функціональна модель діяльності органів прокуратури достатньою мірою відображає потреби сучасного українського суспільства та правові традиції, характерні для розвитку української держави.

2. За результатами правового аналізу змісту ст. 17 Закону України «Про прокуратуру» зроблено висновок, що при підпорядкуванні прокурорів в їх діяльності можливо виокремити процесуальні та управлінські правовідносини. Процесуальні відносини в діяльності прокурора пов'язані із здійсненням ним повноважень по реалізації функцій прокуратури, викладених у ст. 2 Закону України «Про прокуратуру». Управлінські правовідносини визначено як такі, що стосуються адміністративного підпорядкування і пов'язані з виконанням наказів адміністративного характеру щодо організаційних питань діяльності прокурорів і органів прокуратури.

У ході роботи виявлені загальні засади забезпечення незалежності при підпорядкуванні прокурора, незалежно від виду правовідносин (процесуальних або управлінських) в його діяльності, якими, зокрема, є: 1) обов'язковість виконання лише тих наказів адміністративного характеру та вказівок, що прямо стосуються реалізації прокурором функцій прокуратури, які видані (віддані) в письмовій формі; 2) ці накази та вказівки мають бути видані (віддані) виключно в межах повноважень та в порядку, визначених законом; 3) обов'язковість письмового підтвердження наказу чи вказівки, відданих прокурором вищого рівня в усній формі; 4) право прокурора не

виконувати наказ або вказівку прокурора вищого прокурора, що викликають сумнів у законності, якщо він не отримав їх у письмовій формі, а також явно злочинні накази або вказівки; 5) право прокурора на звернення до Ради прокурорів України з повідомленням про загрозу його незалежності у зв'язку з наданням (відданням) прокурором вищого рівня наказу або вказівки; 6) відповідальність, передбачена законом, за надання (віддання) незаконного наказу або вказівки, а також явно злочинного наказу або вказівки.

Зроблено висновок, що забезпечення принципу незалежності при підпорядкуванні прокурора, окрім загальних засад, має певні особливості залежно від виду правовідносин (процесуальних або управлінських) в його діяльності.

Встановлено, що при підпорядкуванні прокурорів під час здійснення ними повноважень, пов'язаних з реалізацією функцій прокуратури, незалежність прокурора забезпечується наступним: 1) гарантованою законом незалежністю прокурора при здійсненні ним повноважень, пов'язаних з реалізацією функції прокуратури; 2) самостійністю прокурора у прийнятті рішень про порядок здійснення таких повноважень; 3) визначенням меж повноважень прокурорів вищого рівня при здійсненні дій, пов'язаних із реалізацією функцій прокуратури.

Також дослідженням доведено, що при здійсненні діяльності, пов'язаної з управлінськими відносинами, для забезпечення незалежності прокурора передбачено: 1) підпорядкування прокурорів керівникам виключно в частині виконання наказів адміністративного характеру; 2) обов'язковість виконання лише тих наказів адміністративного характеру, які пов'язані з організаційними питаннями діяльності прокурорів та органів прокуратури; 3) визначення в законі кола керівників прокуратур та їх повноважень при виданні наказів адміністративного характеру.

За результатами вивчення ролі органів прокурорського самоврядування як гарантії незалежності прокурора зроблено висновок, що функціонування органів прокурорського самоврядування є самостійним елементом в системі

гарантій незалежності прокурора, передбачених Законом України «Про прокуратуру». Дослідження повноважень органів прокурорського самоврядування засвідчило, що вони мають забезпечити баланс між інтересами всіх прокурорів як членів однієї професійної спільноти, що мають єдиний статус, незалежно від посади, яку обіймають, та адміністративного керівництва органів прокуратури, що, в свою чергу, має забезпечити єдність і рівновагу прокурорської системи та надати прокурорам можливість якісно та неупереджено виконувати свої функції.

За результатами аналізу мети, завдань та повноважень органів прокурорського самоврядування з'ясовано, що їх функціонування забезпечує реалізацію інших гарантій незалежності прокурора, передбачених законом, зокрема таких як особливий порядок призначення на посаду, звільнення з посади, притягнення до відповідальності, установлений законом порядок фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури, належне матеріальне, соціальне та пенсійне забезпечення прокурора, визначені законом засоби забезпечення особистої безпеки прокурора, членів його сім'ї, майна та їх правового захисту.

Встановлено, що визначені ст. 16 Закону України «Про прокуратуру» гарантії незалежності прокурора утворюють систему, єдність якої обумовлена їх комплексним застосуванням задля забезпечення спільної мети – незалежності прокурора. Ця система характеризується взаємопов'язаністю усіх її елементів (тобто гарантій), оскільки внаслідок реалізації кожної із них створюється підґрунтя або умови для реалізації інших гарантій незалежності прокурора.

Окремі теоретико-методологічні й практичні проблеми розділу висвітлено в авторських наукових працях [82, с. 108-111; 87, с. 48-50; 81, с. 188-190; 84, с. 117-127].

## ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання щодо визначення напрямів забезпечення ефективності функціонування адміністративно-правового забезпечення гарантій незалежності прокурора в Україні. За результатами дисертаційної роботи сформульовано такі основні висновки.

1. Систематизовано історико-правові етапи функціонування органів прокуратури, які існували на українських землях у різні історичні періоди. З'ясовано, що з початку XVIII ст. прокурорські функції у спеціалізованих органах виконували аудитори, фіскали, кригс-комісари - у військовій сфері, а також прокурори й стряпчі у кримінальній, казенній і релігійній сферах. У період СРСР діяли такі прокуратури: військові, трудові, транспортні прокуратури (з нагляду за додержанням законів на залізничному, морському, річковому, повітряному транспорті), природоохоронні, прокуратури на особливо режимних об'єктах (прокуратури на об'єктах військово-промислового комплексу), спеціалізовані прокуратури з нагляду за додержанням законів у виправно-трудовах установах. Із 1991 року була налагоджена робота Прип'ятської спеціальної прокуратури та екологічних прокуратур. Зроблено висновок, що суб'єкти які виконували функції прокуратури у військах, у повній мірі є першим проявом спеціалізації органів прокуратури, де впроваджено цей організаційний підхід на системних засадах.

Наголошено, що побудова органів прокуратури в різні історичні етапи їх діяльності перебувала у безпосередній залежності від функцій держави, що виконання яких вимагалось, вимогою дотримання принципів екстериторіальності та забезпечення незалежності прокурора від регіональних та загальнонаціональних впливів.

2. Підкреслено, що компетенція державно-владного суб'єкта складає зміст його адміністративно-правового статусу, однак не є тотожною йому. До

структури адміністративно-правового статусу прокурора віднесено сукупність прав та обов'язків службової особи, а також гарантії незалежності його діяльності, підстави та механізм застосування заходів юридичної відповідальності у разі неналежного виконання чи невиконання покладених на нього функцій, завдань, цілей діяльності.

З точки зору практичної затребуваності обґрунтовано класифікацію адміністративних обов'язків прокурорів на: загальні адміністративні обов'язки, що характеризують діяльність переважної більшості публічних службовців правоохоронних органів; спеціальні, які дозволяють визначити специфіку роботи в відповідних органах публічної представницько-сервісної служби; організаційно-управлінські, що дозволяють оптимізувати внутрішню структуру органів прокуратури; морально-етичні, які є безумовним критерієм належності та відповідності професійного рівня підготовки публічного службовця визнаним демократичним стандартам.

Загальними засадами забезпечення незалежності при підпорядкуванні прокурора визначено: 1) обов'язковість виконання лише тих наказів адміністративного характеру та вказівок, що прямо стосуються реалізації прокурором функцій прокуратури, які видані (віддані) в письмовій формі; 2) ці накази та вказівки мають бути видані (віддані) виключно в межах повноважень та в порядку, визначених законом; 3) обов'язковість письмового підтвердження наказу чи вказівки, відданих прокурором вищого рівня в усній формі; 4) право прокурора не виконувати наказ або вказівку прокурора вищого прокурора, що викликають сумнів у законності, якщо він не отримав їх у письмовій формі, а також явно злочинні накази або вказівки; 5) право прокурора на звернення до Ради прокурорів України з повідомленням про загрозу його незалежності у зв'язку з наданням (відданням) прокурором вищого рівня наказу або вказівки; 6) відповідальність, передбачена законом, за надання (віддання) незаконного наказу або вказівки, а також явно злочинного наказу або вказівки.

3. Встановлено, що при здійсненні діяльності, пов'язаної з управлінськими відносинами, незалежність прокурора забезпечується наступним: 1) підпорядкуванням прокурорів керівникам виключно в частині виконання наказів адміністративного характеру; 2) обов'язковістю виконання лише тих наказів адміністративного характеру, які пов'язані з організаційними питаннями діяльності прокурорів та органів прокуратури; 3) визначенням в законі кола керівників прокуратур та їх повноважень при виданні наказів адміністративного характеру.

З врахуванням виробленою національної судової практики та положень чинного законодавства України щодо правомірності дій прокурорів при застосуванні ними повноважень прокурора вищого рівня зроблено висновок, що не кожний прокурор прокуратури вищої ланки може виконувати функції прокурора вищого рівня для прокурора прокуратури нижчої ланки під час здійснення повноважень, пов'язаних з реалізацією функцій прокуратури (зокрема, у розумінні ст. 17 Закону України «Про прокуратуру» керівник обласної прокуратури не є прокурором вищого рівня для прокурорів, керівників та заступників керівників підрозділів окружної прокуратури у ході здійснення ними процесуальних повноважень).

Зроблено висновок про необхідність законодавчого закріплення категорій «вплив», «втручання» та «тиск» як негативних проявів обмеження інституційної та процесуальної незалежності прокурора.

4. Визначено, що система гарантій незалежності прокурора закріплюється на законодавчому рівні, до якої відноситься: 1) особливий порядок його призначення на посаду, звільнення з посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності; 2) спеціальний порядок здійснення повноважень, визначеним процесуальним та іншими законами; 3) заборона незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення повноважень прокурора; 4) установлений законом порядок фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури; 5) належне матеріальне, соціальне та пенсійне забезпечення прокурора; 6)

функціонування органів прокурорського самоврядування; 7) визначені законом засоби забезпечення особистої безпеки прокурора, членів його сім'ї, майна, а також інші засоби їх правового захисту.

Обґрунтовано доцільність класифікації гарантій незалежності прокурора залежно характеру обмежувального впливу: гарантії незалежності від зовнішнього впливу (зовнішньо правові гарантії незалежності прокурора), гарантії незалежності від внутрішнього впливу (внутрішньо правові гарантії незалежності прокурора).

5. Систему засобів гарантій незалежності прокурорів поділено на організаційні та процесуальні. До організаційних засобів забезпечення реалізації гарантій незалежності прокурорів в Україні віднесено: ті, що стосуються: фінансового та матеріально-технічного забезпечення органів прокуратури, порядку призначення прокурорів на посаду, порядку переведення прокурорів з однієї посади на іншу, порядку звільнення прокурорів з посад; ті, якими забезпечується достатній обсяг повноважень прокурора для своєчасного виявлення та негайного припинення порушень законності, від кого останні не виходили, обов'язковість вимог прокурора про усунення порушень закону; прокурорське самоврядування та інші.

До процесуальних засобів забезпечення реалізації гарантій незалежності прокурорів в Україні віднесено засоби забезпечення реалізації гарантій незалежності, пов'язані із виконанням прокурором своїх функцій, зокрема: засоби забезпечення незалежності від втручання в діяльність прокурора при підтриманні ним державного (публічного – стаття 131-1 Конституції України) обвинувачення в суді; представництві інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом; 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.

6. До системи адміністративно-правового забезпечення гарантій незалежності прокурора віднесено функціонування органів прокурорського самоврядування, що характеризується такими ознаками: 1) спрямованість на вирішення питань внутрішньої діяльності прокуратури, тобто компетенція прокурорського самоврядування не виходить за межі системи прокуратури і не поширюється на питання, пов'язані із реалізацією покладених на прокурорів функціональних повноважень; 2) самостійність прокурорського самоврядування, тобто питання, що належать до його компетенції, вирішуються прокурорами самостійно, на власний розсуд і у власних інтересах, рішення органів прокурорського самоврядування не потребують затвердження іншими органами і виконуються власними силами; 3) колективний характер, тобто віднесені до компетенції прокурорського самоврядування питання вирішуються колегіально, в інтересах не окремих прокурорів, а всього прокурорського корпусу та системи органів прокуратури України.

7. На підставі дослідженого зарубіжного досвіду функціонування органів прокуратури обґрунтовано доцільність запровадження позитивних практик країн у частині гарантування незалежності прокурорів, як: 1) нормативне закріплення звільнення прокуратури від сплати судового збору у разі ініціювання ними адміністративного позову (Республіка Молдова); 2) надання адміністративно-процесуального статусу прокурору як учаснику публічно-правового спору (Республіка Литва).

8. За результатами дослідження зроблено пропозиції щодо вдосконалення забезпечення незалежності прокурора шляхом внесення змін до чинного законодавства України, зокрема, запропоновано: 1) доповнити статтю 41 КК України терміном «вказівка», що визначить підстави застосування заходів кримінальної відповідальності за надання неправомірного акту вище стоящого прокурора; 2) Закон України «Про прокуратуру»: 2) доповнити *статтю 16 «Гарантії незалежності прокурора» частиною другою такого змісту: «2. Принципами забезпечення*

незалежності прокурорів в Україні є: 1) принцип законності; 2) принцип невідворотності відповідальності; 3) принцип поваги незалежності прокурора та дотримання меж обґрунтованої критики його діяльності; 4) принцип рівності; 5) принцип політичної нейтральності; 6) принцип прозорості; 7) принцип добросовісності у реалізації прав і виконанні обов'язків; 8) принцип справедливості»; 2) виключити з абз. 2 ч. 3 ст. 17 речення «Генеральний прокурор має право давати вказівки будь-якому прокурору»; 3) перше речення абз. 2 ч. 3 ст. 17 викласти в редакції: «Прокурори вищого рівня мають право давати вказівки прокурору нижчого рівня, погоджувати прийняття ним певних рішень та здійснювати інші дії, що безпосередньо стосуються реалізації цим прокурором функцій прокуратури, виключно в межах повноважень та в порядку, визначених законом»; 4) частину 4 статті 17 «Про прокуратуру» викласти в редакції: «Накази адміністративного характеру, а також вказівки, що прямо стосуються реалізації прокурором функцій прокуратури, видані (віддані) в письмовій формі в межах повноважень та в порядку, визначених законом, є обов'язковими до виконання відповідним прокурором»; 5) доповнити ч. 4 ст. 17 абзацом другим такого змісту: «Прокурор, який отримав наказ чи вказівку в усній формі, має право вимагати від прокурора вищого рівня письмового підтвердження такого наказу чи вказівки»; 6) викласти абз.1 ч.1 ст. 65 в редакції: «Прокурорське самоврядування - це самостійне колективне вирішення прокурорами питань захисту їх професійних інтересів та внутрішньої діяльності прокуратури з метою <...>»; 7) внести зміни до ч. 2 ст. 71 «4) один представник (прокурор) від спеціалізованих прокуратур у військовій та оборонній сферах; 5) один представник (прокурор) від Спеціалізованої антикорупційної прокуратури».

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Адміністративна відповідальність : навчальний посібник. За заг. ред. Т.О. Коломоєць. Київ : Істина, 2011. 84 с.
2. Адміністративний процедурно-процесуальний кодекс Республіки Казахстан від 24.09.2020 р. URL: [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=35132264](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=35132264)
3. Адміністративно-процесуальний закон Латвії від 25.10.2001 р. URL: [http://www.pravo.lv/likumi/06\\_apz.html](http://www.pravo.lv/likumi/06_apz.html)
4. Адміністративно-процесуальний кодекс Грузії (набув чинності з 23.07.1999 року). URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/16492?publication=75>
5. Адміністративно-процесуальний кодекс Естонії від 25.02.1999 р. URL: <https://www.juristaitab.ee/ru/zakonodatelstvo/administrativno-processualnyu-kodeks>
6. Александров О. Аторнейська служба США. *Вісник прокуратури*. 2000. № 4. С. 68.
7. Анпілогов О.В. Захист прав та свобод громадянина прокурором в адміністративному судочинстві : монографія. Київ : Видавн. дім «Ін Ю ре», 2008. 168 с.
8. Бабенко В.І. Адміністративно-правовий статус прокуратури України. *Наше право*. 2014. № 8. С. 55–57.
9. Бабій Б.М. Історія держави і права УРСР. Київ, АН УРСР, 1961. 336 с.
10. Батанов О.В. Самоврядування. Юридична енциклопедія: в 6 т. К.: Укр. енцикл., 2003. Т. 5: П-С. 736 с.
11. Бенч Н.В. Прокуратура в державному механізмі: порівняльний аналіз України та країн Європейського Союзу. *Судова апеляція*. 2015. № 1. С. 104–116. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Suap\\_2015\\_1\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Suap_2015_1_17)

12. Білодід І.М. Адміністративні повноваження органів прокуратури України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2015. Вип. 35. Ч. II. Т. 2. С. 63–67.
13. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50-51. ст.572
14. Васильчук Б.Г. Прокуратура як суб'єкт адміністративного права України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя-Дніпро, 2019. 210 с.
15. Великий енциклопедичний юридичний словник. За редакцією акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. К. : ТОВ «Вид-во «Юридична думка», 2007. 992 с.
16. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Укладач та гол. редактор В.Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2006. 1728 с.
17. Висновок Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) щодо проекту Закону України «Про прокуратуру», ухвалений комісією на 96-му Пленарному засіданні (Венеція, 11-12 жовтня 2013 року). URL: [http://pravo.org.ua/files/zarub\\_zakon/rek\\_2000.pdf](http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/rek_2000.pdf)
18. Ворсинов Г.Т. Проблемы развития прокуратуры Украины в условиях становления демократического правового государства. Проблемы розвитку прокуратури України в умовах становлення демократичної правової держави. К.: Ген. Пр – ра України. 1996. Ст.111.
19. Гламазда П.В. Місце та роль інституту прокуратури у процесі українського державотворення 1917–1921 років. *Форум права*. 2011. № 2. С. 155–158.
20. Головченко В.В., Ковальський В.С. Юридична термінологія. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 224 с.
21. Городовенко В. В. Принцип справедливості судової влади: загальнотеоретичні аспекти. *Адвокат*. 2012. № 2. С. 20-24. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/adv\\_2012\\_2\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/adv_2012_2_3)

22. Гречанюк С., Мазурик С. Реалізація принципу гласності в діяльності органів прокуратури. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. №4. 2016. С. 52–59
23. Гринів О. Вказівка прокурора як форма процесуального керівництва досудовим розслідуванням. *Університетські наукові записки*. 2016. № 57. С. 205-212.
24. Грицаєнко Л. Історико-правовий процес утвердження інституту прокуратури в Україні. *Право України*. 2008. № 11. С. 121–130.
25. Грицаєнко Л. Р. Правовий процес утвердження інституту прокуратури в Німеччині. *Держава і право*. 2007. № 5. С. 1 – 16.
26. Грицаєнко Л. Р. Прокуратура в країнах Європи. К.: Біноватор, 2006. 397 с.
27. Д'ячков Д.С. Верховенство права, законність і справедливість як принципи організації та діяльності прокуратури: проблеми змісту та співвідношення. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 6. Т. 3. С. 223–227.
28. Давиденко Л. Питання організації роботи та управління в органах прокуратури. *Вісник прокуратури*. 2002. № 4. С. 47 – 52.
29. Давиденко Л.М. Місце прокуратури у системі державної влади України. *Вісник Академії правових наук України*. 1995. №3. Ст.65.
30. Дашковська О.О. Юридична особа як суб'єкт правовідносин: загальнотеоретичний підхід. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3–2. С.21–24.
31. Джаншиев Г. А. Судебные уставы императора Александра II. Эпоха великих реформ. СПб: типография Б. М. Вольфа, 1907.
32. Добровольський Д.М. Незалежність як засада організації та діяльності органів прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Одеса, 2016. 210 с.

33. Добровольський Д.М. Незалежність як засада організації та діяльності органів прокуратури: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Одеса, 2017. 20 с.
34. Добровольський Д.М. Роль органів прокурорського самоврядування в забезпеченні реалізації принципу незалежності прокуратури. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2016. № 16. С. 140-143.
35. Долежан В. В. Проблеми забезпечення незалежності прокурора у межах прокурорської системи України і окремих органів прокуратури. *Радник юстиції*. № 3 (7). 2007. Ст. 76.
36. Долежан В. Співвідношення управлінських і процесуальних відносин в діяльності прокуратури. *Вісник прокуратури*. 2006. № 9. 58-64 с.
37. Драгомирецька Л.С. Гарантії забезпечення прокурорського самоврядування. *Законодавство України: історія розвитку, соціальна обумовленість, якість, застосування та вдосконалення: тези доповідей міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 4-5 грудня 2015 року*. За заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя: ЗНУ, 2015. 252 с.
38. Дьомін Ю. Питання організації та діяльності прокуратури. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2016. № 3 (45). С. 20–28.
39. Європіна Л. Засади прокурорської діяльності: загальна характеристика. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 3. С. 74-85. URL: <https://www.chasopysnapu.gov.ua/chasopys/ua/pdf/11-2016/evropina.pdf>
40. Зарубинська І., Наулік Н. Прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів у механізмі захисту прав і свобод людини в Україні. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2003. № 3. С. 5–10.
41. Іваницький С. Принципи організації і діяльності прокуратури та адвокатури: зміст і співвідношення. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. № 2'2014. С. 52–59

42. Івченко В.В. Принципи справедливості та гуманізму у кримінальному праві *Альманах права. Основоположні принципи права як його ціннісні виміри*. 2012. Вип. 3.
43. Івчук М.Ю. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 180 с.
44. Ізбаш К.С. Організаційно-правові засади роботи з персоналом органів досудового слідства Міністерства внутрішніх справ України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2008. 190 с.
45. Ізотова М.О. Правовий статус керівника місцевої прокуратури : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Харків. 2018. 206 с.
46. Історія. Державне бюро розслідувань. URL: <https://dbr.gov.ua/istoriya>
47. Казанцев С.М. История царской прокуратуры. Санкт-Петербург, 1993. 216 с.
48. Карпова Е. Модели прокуратуры в зарубежных странах. *Закон и жизнь*. 2012. № 3. С. 52–53
49. Карпунцов В.В. Процесуальна компетенція органів прокуратури України: адміністративно-правовий аспект : монографія. Київ : Логос, 2018. 376 с.
50. Класифікація. Українські енциклопедії та словники. URL: [leksika.com.ua/20070908/legal/klasifikatsiya](https://leksika.com.ua/20070908/legal/klasifikatsiya)
51. Клочко І.О. Органи прокуратури України в системі суб'єктів протидії корупції: адміністративно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2018. 227 с.
52. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36. № 37. Ст. 446.
53. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001900-17#Text>

54. Козьяков І.М., Мудров А.М. Прокурорське самоврядування. І.М. Козьяков, А.М. Мудров, О.О. Долгий [та ін]; К.: Національна академія прокуратури України, 2014. 68 с.

55. Колеснік Т. Є. Незалежність як основний принцип діяльності прокуратури в Україні: адміністративно-правовий аспект. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право.* 2014. Вип. 29(2). С. 79-82. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr\\_2014\\_29%282%29\\_\\_21](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2014_29%282%29__21)

56. Коломоєць Т. О. Прокурор в адміністративно-юрисдикційних провадженнях: питання теорії та практики : монографія. Т. О. Коломоєць, О. В. Шемякін; ДВНЗ "Запорізь. нац. ун-т" МОНМС України. Запоріжжя, 2012. 219 с.

57. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посібник. Київ: Юрінком інтер, 2008. 256 с.

58. Коментар Генерального Директорату з прав людини і верховенства права (Директорату з прав людини) Ради Європи щодо Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року, підготовлені на основі коментарів, наданих Джеремі МакБрайдом, Еріком Сванідзе, Мікаелем Лінгбо і Лореною Бахмаєр Вінтер. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802e75b6>

59. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини від 1950 року. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004).

60. Кони А.Ф. Собрание сочинений. В 8 т. Москва, 1968. Т. 5. 535 с.

61. Конституция Союза Советских Социалистических Республик : утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г. Москва : Изд-во ЦИК СССР, 1937. 321 с.

62. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки : Прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 р. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1978. № 18. Ст. 268.

63. Конституція Пилипа Орлика: оригінал та його історія. Підготувала Вовк О. Б. *Архіви України*. 2010. Випуск 3-4 (269): липень-вересень. С. 145—166.

64. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96–ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

65. Костенко О.В., Макушев П.В. Принцип гласності в діяльності органів прокуратури України та його обмеження. *Право і суспільство*. № 5-2. 2015. с. 64-72

66. Косюта М.В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства: монографія. Одеса: Юридична література, 2002. 375 с.

67. Кравчук В. Конституційно-правова реформа прокуратури – крок до збалансування публічного контрольного процесу в Україні. *Публічне право*. 2015. № 2 (18). С. 75–80

68. Кравчук В.С. Інституційно-правовий аспект функціонування прокуратури як органу державної влади: монографія. Тернопіль, 2013. 272 с.

69. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року №2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. №25. Ст.375 з наступними змінами. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>

70. Лакизюк В., Михайленко О. Прокуратура України: витоки, розвиток, персоналії та правове регулювання. *Вісник прокуратури*. №2. 2000. С. 35-40.

71. Лакизюк В., Михайленко О., Малюга В. Гласність в системі принципів організації та діяльності прокуратури України. *Вісник прокуратури*. 2001. № 4. С. 16 - 21.

72. Лапкін А.В. Закон України «Про прокуратуру». Науково-практичний коментар. Х.: Право, 2015. 680 с.

73. Лапкін А.В. Правові основи прокурорської діяльності : наук.-практ. посібник. Харків : Право, 2013. 320 с.

74. Ломакин В.И. Прокурор в производстве по делам об административных правонарушениях : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Челябинск, 2006. 170 с.

75. Ляхович У.І. Організаційно-правове забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2008. 182 с.

76. Манькут А. Поняття юридичної відповідальності працівників прокуратури. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 2. С. 158–161.

77. Марушій О. А. Генеза розуміння законності як основоположного принципу діяльності органів державного управління. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки* : збірник наукових праць. 2016. № 850. С. 73.

78. Маслова О.В. Гарантії незалежності прокурора як складова його адміністративно-правового статусу. *Правові новели*. 2021. № 13. С. 145-150.

79. Маслова О.В. Здійснення впливу на прокурора як загроза його незалежності. *Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід*: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (8-9 квітня 2016 року, м. Тернопіль). Тернопіль: Економічна думка. С. 48-50

80. Маслова О.В. Международные стандарты правового регулирования независимости прокуроров. *Legal Si Viata*. 2016. August. С. 87

81. Маслова О.В. Нормативно-правове регулювання оплати праці прокурора як гарантія незалежності його діяльності. *Прокуратура України в умовах європейської інтеграції*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (19 травня 2016 року, м. Київ). К.: Національна академія прокуратури України, 2016. С. 188-190.

82. Маслова О.В. Особливості забезпечення незалежності прокурора в Україні та Республіці Польща. *Державне регулювання суспільних відносин: розвиток законодавства та проблеми застосування*: збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції (10-11 липня 2015 року, м. Київ). С. 108-111.

83. Маслова О.В. Принципи адміністративно-правового забезпечення незалежності прокурорів. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2021. № 1(37). С. 151-157.

84. Маслова О. В. Принципи забезпечення незалежності прокурорів в Україні: нормативно-правове закріплення. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2019. № 2 (60). С. 117-127

85. Маслова О.В. Функції прокурора у реалізації завдань та цілей публічного адміністрування в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 1. С. 367-369

86. Маслова О. В. Прокурорське самоврядування як гарантія незалежності прокурора. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2016. № 3. С. 12-19.

87. Маслова О. В. Здійснення впливу на прокурора як загроза його незалежності. *Україна в умовах реформування правової системи : сучасні реалії та міжнародний досвід* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. м. Тернопіль, 8-9 квіт. 2016р. Тернопіль : Економічна думка, 2016. С. 48-50.

88. Михайленко О.Р. Прокуратура України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 336 с.

89. Михненко П.А. Теория менеджмента: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Московский финансово-промышленный университет «Синергия», 2014. 369 с.
90. Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. Москва, 1889. 552 с.
91. Муравьев Н.В. Изъ прошлой деятельности. Статьи по судебным вопросам. Санкт-Петербург: типография Стасюлевича М.М. 1990. Т. 1. 324 с.
92. Мурашин Г.А. Органы прокуратуры в механизме советского государства. Киев : Наук. думка, 1972. 178 с.
93. Мычко Н.И. Европейская система прокуратур. Н.И. Мычко, Н.А. Голова. Донецк: Изд-во «Ноулидж» (донецкое отделение), 2011. 487 с.
94. Навроцький Д.М. Виконання наказу або розпорядження у діяльності працівників правоохоронних органів. *Юридичний науковий журнал*. 2016. № 4. С. 173-176.
95. Навроцький Д.М. Поняття наказу (розпорядження) та його види в кримінальному праві України. *Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2014. № 9-2, том 2. С. 77-80.
96. Наказ Міністерства юстиції України «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів» від 12.04.2005 №34/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05>
97. Наулик Н., Мамедов Г. Трансформація функцій прокуратури України в сучасних умовах. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2017. № 1 (47). С.15–20.
98. Наулік Н.С. Правовий статус прокуратури в конституціях зарубіжних країн. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 302. С. 342-345.
99. Неврозов О.Б. Адміністративно-правовий статус прокуратури в Україні : . дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 235 с.
100. Незалежність. URL: <http://uk.wikipedia.org/wiki/Незалежність>.

101. Никифорак М. В. Державний лад і право на Буковині в 1774 – 1918 рр.: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2004. 37 с.
102. О двойном подчинении и законности: письмо В.И. Ленина от 20.05.1922. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/42068821.pdf>
103. О неотложных мерах по повышению роли прокуратуры в укреплении законности в стране : Постановление ВС СССР от 17.04.1991 г № 2117-1. URL: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/usr\\_18603.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_18603.htm)
104. О прокуратуре СССР : Закон СССР от 30.11.1979 г. *Ведомости ВС СССР*. 1979. № 49. Ст. 843.
105. О суде : Декрет Совет Народных Комиссаров от 05.12 (22.11) 1917 г. СУ РСФСР. 1917. № 4. Ст.50.
106. Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР: Указ Президиума ВС СССР от 24.05.1955 г. *Ведомости ВС СССР*. 1955. № 9. Ст. 222.
107. Основи організації роботи та управління в органах прокуратури України: підруч. Е.М. Блажівський, М.К. Якимчук, І. М. Козьяков, І. В. Європіна [та ін]; К.: Алерта, 2013. 486 с.
108. Офіційний сайт ГПУ. URL: [https://www.gp.gov.ua/ua/смо.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=101554](https://www.gp.gov.ua/ua/смо.html?_m=publications&_t=rec&id=101554)
109. Панич Н.Ю. Становлення та розвиток інституту прокуратури в Галичині у складі Австрії і Австро-Угорщини (1849 - 1918 рр.) : автореф. дис. ... канд. юрид. Наук : 12.00.01. Львів, 2009. 16 с.
110. Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика) : монографія. Станіслав Погребняк. Х. : Право, 2008. 240 с.
111. Положение о прокуратуре Союза ССР: Утверждено ЦИК и СНК СССР от 17.12.1933 г. URL: [http://law.vl.ru/history/showhist.php?his\\_range=0&his\\_id=13](http://law.vl.ru/history/showhist.php?his_range=0&his_id=13)
112. Полховська І.К. Конституційно-правове регулювання принципу рівності особи в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: ПРАВО*. 2013. Випуск 22. Частина І. Том 1 с. 112-115

113. Попович Є. Становлення та розвиток органів прокуратури. *Вісник прокуратури*. 2005. № 6. С. 101-106.

114. Потебенько М. Інститут державності. *Президентський вісник*. 2000. №23. Ст. 76.

115. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23 грудня 1993 року № 3781-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12#Text>

116. Про державну охорону вищих органів державної влади та посадових осіб: Закон України від 4 березня 1998 року № 160/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160/98-вр#Text>

117. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному процесі: Закон України від 23 грудня 1993 року № 3782-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3782-12#Text>

118. Права людини: довідник для прокурорів. Упоряд. М. Алінк. К.: Фенікс, 2005. 168 с.

119. Прийма С. В. Принцип гуманізму тлумачення права. URL: <http://easternlaw.com.ua/uk/teoriya-ta-istoriya-derzhavi-i-prava-istoriya-politichnix-i-pravovix-uchen/prijma-s-v-princip-gumanizmu-tlumachennya-prava>

120. Прийма С. В. Поняття принципу в аспекті співвідношення з суміжними категоріями. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Випуск 28. 2014 С. 48

121. Прилуцький С.В. Вступ до теорії судової влади (Суспільство. Правосуддя. Держава): Монографія. К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2012. 317 с.

122. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури: Закон України від 19.09.2019 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-20#n342>

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

124. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23 грудня 1993 року № 3781-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12#Text>

125. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 49. ст.2056

126. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13 липня 2017 року № 2136-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2017. № 35. ст.376.

127. Про Конституційну Комісію : Указ Президента України від 3 березня 2015 р. № 119/2015. *Офіційний вісник України*. 2015. № 19. Ст. 514.

128. Про корупцію: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

129. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 р. № 1697–VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>

130. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-XI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1789-12/ed20141014> (втратив чинність)

131. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.

132. Проміжний висновок Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської Комісії) «Щодо запропонованих змін до Конституції України в частині правосуддя» від 24.07.2015 року № 803/2015. Офіційний сайт Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. URL : [https://vkksu.gov.ua/userfiles/doc/promi\\_visnovok.pdf](https://vkksu.gov.ua/userfiles/doc/promi_visnovok.pdf).

133. Проневич О.С. Принцип незалежності прокуратури: догматично-правова інтерпретація та правова регламентація. *Вісник ХНУВС*. 2014. № 4(67). С. 6-16.

134. Рекомендація R (2000) 19 Кабінету Ради Міністрів держав – членів Ради Європи щодо ролі державної прокуратури у системі кримінального судочинства: прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 6 жовтня 2000 року на 724 – 1 зустрічі заступників міністрів. Матеріали

міжнародної науково – практичної конференції «Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи». К.: Генеральна прокуратура України, Академія прокуратури України, 2006 Ст. 89. URL : [http://pravo.org.ua/files/zarub\\_zakon/rek\\_2000.pdf](http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/rek_2000.pdf)

135. Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам «Про роль служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції», ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 724-му засіданні заступників міністрів 6 жовтня 2000 року URL : [http://pravo.org.ua/files/zarub\\_zakon/rek\\_2000.pdf](http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/rek_2000.pdf)

136. Рибалка Н., Мазурик С., Терещук Г. Робота з інформацією як елемент транспарентності в діяльності органів прокуратури. *Актуальні проблеми правознавства*. Випуск 1 (13). 2018 р. С. 107-110

137. Рішення №6-р/2020 від 26 березня 2020 року Конституційного Суду України 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: <https://ccu.gov.ua/dokument/6-r2020>

138. Рішення №7-р (II) від 13 грудня 2019 року Конституційного Суду України 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: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KS19059.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KS19059.html)

139. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) № 15-рп/2004 від 02.11.2004 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04>

140. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України 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) від 3 жовтня 2001 року № 12-рп/2001 (справа N 1-36/2001). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-01#Text>

141. Рішення координаційного бюро Конституційної Асамблеї від 27 листопада 2013 р. № 21. Про проект Концепції внесення змін до Конституції України. *Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів*. 2013. № 3. С. 17.

142. Роль прокуратури в демократичному суспільстві: Рекомендація 1604 (2003) Парламентської Асамблеї Ради Європи про роль прокуратури у демократичному правовому суспільстві від 27 травня 2003 року. Матеріали міжнародної науково – практичної конференції «Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи». К.: Генеральна прокуратура України, Академія прокуратури України, 2006. С. 34.

143. Рохлин В. И. Прокурорський нагляд і державний контроль. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. Ст. 165.

144. Серов Д.О. Фискальская служба и прокуратура России первой трети XVIII в. : дисс. ... д-ра истор. наук : 07.00.02. Екатеринбург, 2010. 443 с.

145. Сидоренко Р.О. Адміністративні повноваження прокуратури України: поняття, зміст та сутність. *Форум права*. 2011. № 4. С. 674-680.

146. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: підруч. 3-тє вид. К.: Алерта, 2012. 524 с.

147. Скрипнюк А.В. Світовий досвід функціонування органів прокуратури: порівняльно-правовий аналіз. *Вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2014. Вип. 4. Т. 2. С. 291

148. Словник іншомовних слів. О. С. Мельничук; за ред. О.С. Мельничук. К., 1974. С. 547.

149. Словник української мови : в 11 т. за ред. І.К. Білодіда, А.А. Бурячка та ін. Київ : Наукова думка, 1979. Т. 10. 657 с.
150. Словник української мови: в 11 томах. Том 2. 1971. С. 29.
151. Слюсаревський М.М. Самодіяльне регулювання чи професійне самоврядування? *Дзеркало тижня*. 2010. № 36. URL: [http://gazeta.dt.ua/LAW/samodiyalne\\_regulyuvannya\\_chi\\_profesiyne\\_samovryadvannya.html](http://gazeta.dt.ua/LAW/samodiyalne_regulyuvannya_chi_profesiyne_samovryadvannya.html).
152. Соболева І.В. Прокурор в адміністративному судочинстві: питання теорії та практики: дис. ... канд.юрид.наук: 12.00.07. Запоріжжя: ЗНУ, 2021. 198 с.
153. Справа № 357/3496/17. Ухвала Білоцерківського міськрайонного суду Київської області від 25 травня 2017 року. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/66709377>
154. Справа № 376/1040/16-к: Ухвала Сквирського районного суду Київської області від 24 січня 2018 року. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/71752428>
155. Стефанчук М.М. Діяльність прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді: проблеми теорії та практики: монографія. К.: Ін Юре, 2016. 500 с.
156. Стефанчук М.О. Добросовісність як ознака правомірної поведінки фізичної особи в цивільному праві. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2015. № 5. Т.1 С.140-142
157. Стефанюк В.С. Судова система та судова реформа. К.: Юрінком інтер, 2001. 176 с.
158. Стеценко Семен Григорович. Основоположні принципи соціальної держави. *Альманах права. Основоположні принципи права як його ціннісні виміри*. 2012. Вип. 3.с. 68-71
159. Суворов Н.С. Об юридических лицах по римскому праву. Москва : Статут, 2000. 299 с.

160. Судова влада : монографія. За заг. ред. І.Є. Марочкіна. Харків: Право, 2015. 792 с.
161. Сунегін С. О. Основоположні принципи права: загальна характеристика та деякі аспекти реалізації. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 275-279
162. Сурженко М.А. Структура и содержание правового статуса прокурора. *Проблеми законности*. 2013. №123. С. 314-322.
163. Сухонос В. Поняття, принципи та види взаємовідносин прокуратури з органами правосуддя. *Вісник прокуратури*. 2008. № 4(82). С. 62-68.
164. Сухонос В.В., Марочкин М.Е., Богуцкий В.В. Организационно – правовые проблемы кадрового обеспечения органов прокуратуры. Сумы.: Слобожанщина. 2000. 220 с.
165. Тарахонич Т.І. Принцип рівності в системі загальних принципів права. *Часопис Київського університету права*. 2013/4. С. 43-46
166. Терлюк І.Я. Історія держави і права України : навчальний посібник-практикум.. Київ, 1999. 190 с.
167. Третій Універсал Української Центральної Ради. 07.11.1917 р. ЦДАВО України. Ф. 1115. Оп. 1. Спр. 4. Арк. 9.
168. Труханов В.А. Адміністративно-правове регулювання відповідальності працівників прокуратури : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Сімферополь, 2012. 22 с.
169. Ударцов Ю.В. Права та обов'язки державних службовців органів прокуратури: адміністративно-правовий аспект. *Форум права*. 2012. № 4. С.944–949.
170. Філософський енциклопедичний словник. В. І. Шинкарук (голова редколегії) [та ін]; Л. В. Озадовська, Н. П. Поліщук (наукові редактори) ; І. О. Покаржевська (художнє оформлення). Київ : Абрис, 2002. С. 615. 742 с
171. Філософський словник. За ред. В.І. Шинкарука. Київ : Головна редакція Української радянської енциклопедії, 1986. 800 с.

172. Хорсуненко О.В. Прокуратура України та країн-членів Європейського Союзу: порівняльне дослідження: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Одеса, 2019. 221 с.

173. Цивільно процесуальний кодекс Республіки Молдова від 30 травня 2003 р. №225-XV. URL: [http://continentonline.com/Document/?doc\\_id=30397949#pos=6;-142](http://continentonline.com/Document/?doc_id=30397949#pos=6;-142)

174. Циганок С.В. Адміністративно-правовий статус регіональної прокуратури в Україні : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 209 с.

175. Цюкало Ю. В. Сучасний стан та перспективи розвитку принципу добросовісності у вітчизняному цивільному праві. *Науковий вісник Ужгородського національного університету : Серія: Право*. Голов. ред. Ю.М. Бисага. Ужгород : Видавничий дім «Гельветика», 2012. Вип. 19. Т. 2. С. 152-154.

176. Чехович Т.В. Сутність та зміст конституційного принципу рівності громадян перед законом *Журнал східноєвропейського права*. 2017. № 42. С. 37-45

177. Чубоха Н. Ф. Принцип добросовісності у цивільному праві України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 2. С. 171-174.

178. Шемшученко Ю., Мурашин Г. Прокуратура України: шляхи реформування в аспекті входження у європейський правовий простір. *Вісник Академії прокуратури України*. 2006. № 4. С. 5–11.

179. Шестопалов Р.М. Історичні передумови становлення та розвитку правозахисної діяльності органів прокуратури України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 2. С. 143–152.

180. Шинальський О. І. Де закінчується, так і не розпочавшись, незалежність прокурора. *Радник юстиції*. № 1 2006 с. 21-25.

181. Шинальський О. І. Чи може бути незалежним «підпорядкований» прокурор. *Радник юстиції*. № 2 2006 с. 11-16.

182. Шинальський О.І. Хто і як може маніпулювати прокурором в незалежній Україні. *Радник юстиції*. № 2 2008 с. 2-7.
183. Шишкін В.І. Аторней. Юридична енциклопедія: в 6 т. За ред. Ю.С. Шемшученко. Київ : «Укр. енциклопедія ім. М.П. Бажана, 1998–2004.Т.1 : А–Г. 1998. 206 с.
184. Шпак О. О. Незалежність прокурора при здійсненні процесуального керівництва. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2015. Вип. 32(3). С. 164-167. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr\\_2015\\_32%283%29\\_\\_42](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2015_32%283%29__42)
185. Штогун С.Г. Суддівське самоврядування як конституційна гарантія незалежності та недоторканності суддів. *Право України*. 2004. №6. С. 18-20.
186. Шумський П.В. Прокуратура України : навч. посібник. Київ: Вентурі, 1998. 336 с.
187. Якимчук М. Функціонально-структурні аспекти аналізу системи управління в органах прокуратури. *Вісник прокуратури*. 2001. № 3. С. 16-21.
188. Якимчук М.К. Проблеми управління в органах прокуратури України: теорія і практика : монографія. Київ, 2001. 440 с.

## ДОДАТКИ

## Додаток А

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

*В яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Маслова О.В. Международные стандарты правового регулирования независимости прокуроров. *Legal Si Viata*. 2016. № 8/2(296). С. 87–91.
2. Маслова О. Професійне самоврядування як гарантія незалежності прокурорів і суддів: порівняльний аспект. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4. С. 113–121.
3. Маслова О. Прокурорське самоврядування як гарантія незалежності прокурора. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2016. № 3. С. 12–19.
4. Наулик Н., Маслова О. Обеспечение Советом прокуроров Украины гарантий независимости прокурора при его увольнении с административной должности. *Revista Institutului Național al Justiției*. 2019. № 1(48). С. 52–56.
5. Маслова О. Принципи забезпечення незалежності прокурорів в Україні: нормативно-правове закріплення. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2019. № 2(60). С. 117–127.
6. Маслова О.В. Функції прокурора у реалізації завдань та цілей публічного адміністрування в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 1. С. 367–369.
7. Маслова О.В. Гарантії незалежності прокурора як складова його адміністративно-правового статусу. *Правові новели*. 2021. № 13. С. 145–150.

8. Маслова О.В. Принципи адміністративно-правового забезпечення незалежності прокурорів. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2021. № 1(37). С. 151–157.

***Які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:***

9. Маслова О.В. Особливості забезпечення незалежності прокурора в Україні та Республіці Польща. *Державне регулювання суспільних відносин: розвиток законодавства та проблеми застосування* : збірник тез міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 10–11 липня 2015 р. м. Київ, 2015. С. 108–111.

10. Маслова О.В. Здійснення впливу на прокурора як загроза його незалежності. *Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Тернопіль, 8–9 квітня 2016 р. Тернопіль : Економічна думка, 2016. С. 48–50

11. Маслова О.В. Нормативно-правове регулювання оплати праці прокурора як гарантія незалежності його діяльності. *Прокуратура України в умовах європейської інтеграції* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 19 травня 2016 р. К. : Національна академія прокуратури України, 2016. С. 188–190.

## Додаток Б

**Проект Закону України «Про внесення змін до законодавства  
України з питань адміністративно-правового забезпечення гарантій  
незалежності прокурора»**

I. Внести до Кримінального кодексу України такі зміни :

1. Доповнити статтю 41 КК України терміном «вказівка» та викласти у такій редакції:

**Стаття 41.** Виконання наказу, розпорядження або *вказівки*

1. Дія або бездіяльність особи, що заподіяла шкоду правоохоронюваним інтересам, визнається правомірною, якщо вона була вчинена з метою виконання законного наказу, розпорядження або *вказівки*.

2. Наказ, розпорядження *або вказівка* є законними, якщо вони віддані відповідною особою в належному порядку та в межах її повноважень і за змістом не суперечать чинному законодавству та не пов'язані з порушенням конституційних прав та свобод людини і громадянина.

3. Не підлягає кримінальній відповідальності особа, яка відмовилася виконувати явно кримінально протиправний наказ, розпорядження або *вказівку*.

4. Особа, що виконала явно кримінально протиправний наказ або розпорядження, за діяння, вчинені з метою виконання такого наказу, розпорядження або *вказівку*, підлягає кримінальній відповідальності на загальних підставах.

5. Якщо особа не усвідомлювала і не могла усвідомлювати кримінально протиправного характеру наказу, розпорядження або *вказівку*, то за діяння, вчинене з метою виконання такого наказу чи розпорядження, відповідальності підлягає тільки особа, що віддала кримінально протиправний наказ, розпорядження чи *вказівку*.

II. Внести зміни до Закону України «Про прокуратуру»:

1). *Доповнити статтю 16 «Гарантії незалежності прокурора» частиною другою наступного змісту:*

*«2. Принципами забезпечення незалежності прокурорів в Україні є:*

*1) принцип законності;*

*2) принцип невідворотності відповідальності;*

*3) принцип поваги незалежності прокурора та дотримання меж обґрунтованої критики його діяльності;*

*4) принцип рівності;*

*5) принцип політичної нейтральності;*

*6) принцип прозорості;*

*7) принцип добросовісності у реалізації прав і виконанні обов'язків;*

*8) принцип справедливості».*

У зв'язку з цим частини 2, 3, 4, 5, 6 статті 16 Закону України «Про прокуратуру» вважати частинами 3, 4, 5, 6, 7;

2) Виключити з абз. 2 ч. 3 ст. 17 Закону України «Про прокуратуру» речення «Генеральний прокурор має право давати вказівки будь-якому прокурору»;

3) перше речення абз. 2 ч. 3 ст. 17 Закону України «Про прокуратуру» викласти в редакції: «Прокурори вищого рівня мають право давати вказівки прокурору нижчого рівня, погоджувати прийняття ним певних рішень та здійснювати інші дії, що безпосередньо стосуються реалізації цим прокурором функцій прокуратури, виключно в межах повноважень та в порядку, визначених законом»

4) частину 4 статті 17 викласти в редакції: «Накази адміністративного характеру, а також вказівки, що прямо стосуються реалізації прокурором функцій прокуратури, видані (віддані) в письмовій формі в межах повноважень та в порядку, визначених законом, є обов'язковими до виконання відповідним прокурором»;

5) Доповнити ч. 4 ст. 17 закону абзацом другим наступного змісту: «Прокурор, який отримав наказ чи вказівку в усній формі, має право

вимагати від прокурора вищого рівня письмового підтвердження такого наказу чи вказівки»;

б) Викласти абз.1 ч.1 ст. 65 в редакції: *«Прокурорське самоврядування - це самостійне колективне вирішення прокурорами питань захисту їх професійних інтересів та внутрішньої діяльності прокуратури з метою:»;*

7) Внести зміни до ч. 2 ст. 71 *«4) один представник (прокурор) від спеціалізованих прокуратур у військовій та оборонній сферах; 5) один представник (прокурор) від Спеціалізованої антикорупційної прокуратури».*

### III. Прикінцеві та перехідні положення.

Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.

**ПОРІВНЯЛЬНА ТАБЛИЦЯ**

до проекту Закону України «Про внесення змін до законодавства України з питань адміністративно-правового забезпечення гарантій незалежності прокурора»

Чинна редакція	Пропоновані зміни	Нова редакція
<b>Кримінальний кодекс України</b>		
<p><b>Стаття 41.</b> Виконання наказу або розпорядження</p> <p>1. Дія або бездіяльність особи, що заподіяла шкоду правоохоронюваним інтересам, визнається правомірною, якщо вона була вчинена з метою виконання законного наказу або розпорядження.</p> <p>2. Наказ або розпорядження є законними, якщо вони віддані відповідною особою в належному порядку та в межах її повноважень і за змістом не суперечать чинному законодавству та не пов'язані з порушенням конституційних прав та свобод людини і громадянина.</p> <p>3. Не підлягає кримінальній відповідальності особа, яка відмовилася виконувати явно кримінально протиправний наказ або розпорядження.</p> <p>4. Особа, що виконала явно кримінально протиправний наказ або розпорядження, за діяння, вчинені з метою виконання такого наказу або розпорядження, підлягає кримінальній відповідальності на загальних підставах.</p> <p>5. Якщо особа не</p>	<p>Доповнити статтю 41 КК України терміном «вказівка» та викласти у такій редакції:</p> <p><b>Стаття 41.</b> Виконання наказу, розпорядження або <i>вказівки</i></p> <p>1. Дія або бездіяльність особи, що заподіяла шкоду правоохоронюваним інтересам, визнається правомірною, якщо вона була вчинена з метою виконання законного наказу, розпорядження або <i>вказівки</i>.</p> <p>2. Наказ, розпорядження або <i>вказівка</i> є законними, якщо вони віддані відповідною особою в належному порядку та в межах її повноважень і за змістом не суперечать чинному законодавству та не пов'язані з порушенням конституційних прав та свобод людини і громадянина.</p> <p>3. Не підлягає кримінальній відповідальності особа, яка відмовилася виконувати явно кримінально протиправний наказ,</p>	<p><b>Стаття 41.</b> Виконання наказу, розпорядження або <i>вказівки</i></p> <p>1. Дія або бездіяльність особи, що заподіяла шкоду правоохоронюваним інтересам, визнається правомірною, якщо вона була вчинена з метою виконання законного наказу, розпорядження або <i>вказівки</i>.</p> <p>2. Наказ, розпорядження або <i>вказівка</i> є законними, якщо вони віддані відповідною особою в належному порядку та в межах її повноважень і за змістом не суперечать чинному законодавству та не пов'язані з порушенням конституційних прав та свобод людини і громадянина.</p> <p>3. Не підлягає кримінальній відповідальності особа, яка відмовилася виконувати явно кримінально протиправний наказ, розпорядження або <i>вказівку</i>.</p> <p>4. Особа, що виконала явно кримінально протиправний наказ або розпорядження, за діяння, вчинені з метою виконання такого наказу, розпорядження або <i>вказівку</i>, підлягає кримінальній відповідальності на загальних підставах.</p> <p>5. Якщо особа не усвідомлювала і не могла усвідомлювати кримінально протиправного характеру наказу,</p>

<p>усвідомлювала і не могла усвідомлювати кримінально протиправного характеру наказу чи розпорядження, то за діяння, вчинене з метою виконання такого наказу чи розпорядження, відповідальності підлягає тільки особа, що віддала кримінально протиправний наказ чи розпорядження.</p>	<p>розпорядження або <i>вказівку</i>.</p> <p>4. Особа, що виконала явно кримінально протиправний наказ або розпорядження, за діяння, вчинені з метою виконання такого наказу, розпорядження або <i>вказівку</i>, підлягає кримінальній відповідальності на загальних підставах.</p> <p>5. Якщо особа не усвідомлювала і не могла усвідомлювати кримінально протиправного характеру наказу, розпорядження або <i>вказівку</i>, то за діяння, вчинене з метою виконання такого наказу чи розпорядження, відповідальності підлягає тільки особа, що віддала кримінально протиправний наказ, розпорядження чи <i>вказівку</i>.</p>	<p>розпорядження або <i>вказівку</i>, то за діяння, вчинене з метою виконання такого наказу чи розпорядження, відповідальності підлягає тільки особа, що віддала кримінально протиправний наказ, розпорядження чи <i>вказівку</i>.</p>
--	--	--

**Закон України «Про прокуратуру»**

<p><b>Стаття 16.</b> Гарантії незалежності прокурора</p> <p>1. Незалежність прокурора забезпечується:</p> <p>1) особливим порядком його призначення на посаду, звільнення з посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності;</p> <p>2) порядком здійснення повноважень, визначеним процесуальним та іншими законами;</p> <p>3) заборонаю незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення повноважень прокурора;</p>	<p><i>Доповнити статтю 16 «Гарантії незалежності прокурора» частиною другою наступного змісту:</i></p> <p><i>«2. Принципами забезпечення незалежності прокурорів в Україні є:</i></p> <p><i>1) принцип законності;</i></p> <p><i>2) принцип невідворотності відповідальності;</i></p> <p><i>3) принцип поваги незалежності прокурора та дотримання меж обґрунтованої критики</i></p>	<p><b>Стаття 16.</b> Гарантії незалежності прокурора</p> <p>1. Незалежність прокурора забезпечується:</p> <p>1) особливим порядком його призначення на посаду, звільнення з посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності;</p> <p>2) порядком здійснення повноважень, визначеним процесуальним та іншими законами;</p> <p>3) заборонаю незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення повноважень прокурора;</p> <p>4) установленим законом</p>
--	--	---

<p>4) установленим законом порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури;</p> <p>5) належним матеріальним, соціальним та пенсійним забезпеченням прокурора;</p> <p>6) функціонуванням органів прокурорського самоврядування;</p> <p>7) визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки прокурора, членів його сім'ї, майна, а також іншими засобами їх правового захисту.</p> <p>2. Здійснюючи функції прокуратури, прокурор є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску, втручання і керується у своїй діяльності лише <a href="#">Конституцією</a> та законами України.</p> <p>3. Прокурор призначається на посаду безстроково та може бути звільнений з посади, його повноваження на посаді можуть бути припинені лише з підстав та в порядку, передбачених законом.</p> <p>4. Про початок кримінального провадження стосовно прокурора негайно повідомляється Генеральний прокурор.</p> <p>5. 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</p>	<p><i>його діяльності;</i></p> <p><i>4) принцип рівності;</i></p> <p><i>5) принцип політичної нейтральності;</i></p> <p><i>6) принцип прозорості;</i></p> <p><i>7) принцип добросовісності у реалізації прав і виконанні обов'язків;</i></p> <p><i>8) принцип справедливості».</i></p> <p>У зв'язку з цим частини 2, 3, 4, 5, 6 статті 16 Закону України «Про прокуратуру» вважати частинами 3, 4, 5, 6, 7.</p>	<p>порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури;</p> <p>5) належним матеріальним, соціальним та пенсійним забезпеченням прокурора;</p> <p>6) функціонуванням органів прокурорського самоврядування;</p> <p>7) визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки прокурора, членів його сім'ї, майна, а також іншими засобами їх правового захисту.</p> <p>2. <i>Принципами забезпечення незалежності прокурорів в Україні є:</i></p> <p><i>1) принцип законності;</i></p> <p><i>2) принцип невідворотності відповідальності;</i></p> <p><i>3) принцип поваги незалежності прокурора та дотримання меж обґрунтованої критики його діяльності;</i></p> <p><i>4) принцип рівності;</i></p> <p><i>5) принцип політичної нейтральності;</i></p> <p><i>6) принцип прозорості;</i></p> <p><i>7) принцип добросовісності у реалізації прав і виконанні обов'язків;</i></p> <p><i>8) принцип справедливості.</i></p> <p>3. Здійснюючи функції прокуратури, прокурор є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску, втручання і керується у своїй діяльності лише <a href="#">Конституцією</a> та законами України.</p> <p>4. Прокурор призначається на посаду безстроково та може бути звільнений з посади, його повноваження на посаді можуть бути припинені лише з підстав та в порядку, передбачених законом.</p> <p>5. Про початок кримінального провадження стосовно прокурора негайно повідомляється Генеральний прокурор.</p> <p>6. Органи державної влади,</p>
--	---	---

<p>незаконного рішення.</p> <p>Межі обґрунтованої критики діяльності прокурора визначаються з урахуванням <a href="#">Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод</a> та практики Європейського суду з прав людини.</p> <p>6. Прокурор має право звернутися з повідомленням про загрозу його незалежності до Ради прокурорів України, яка зобов'язана невідкладно перевірити і розглянути таке звернення за його участю та вжити в межах своїх повноважень, передбачених цим Законом, необхідних заходів для усунення загрози.</p>		<p>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.</p> <p>Межі обґрунтованої критики діяльності прокурора визначаються з урахуванням <a href="#">Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод</a> та практики Європейського суду з прав людини.</p> <p>7. Прокурор має право звернутися з повідомленням про загрозу його незалежності до Ради прокурорів України, яка зобов'язана невідкладно перевірити і розглянути таке звернення за його участю та вжити в межах своїх повноважень, передбачених цим Законом, необхідних заходів для усунення загрози.</p>
<p><b>ч. 3, ст. 17</b></p> <p>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 цієї статті.</p> <p>Прокурори вищого рівня мають право давати вказівки прокурору нижчого рівня, погоджувати прийняття ним</p>	<p>1) Виключити з абз. 2 ч. 3 ст. 17 Закону України «Про прокуратуру» речення «Генеральний прокурор має право давати вказівки будь-якому прокурору»;</p> <p>2) перше речення абз. 2 ч. 3 ст. 17 Закону України «Про прокуратуру» викласти в редакції: «Прокурори вищого рівня мають право давати вказівки прокурору нижчого рівня, погоджувати прийняття ним певних рішень та здійснювати інші дії, що безпосередньо стосуються</p>	<p><b>ч. 3, ст. 17</b></p> <p>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 цієї статті.</p> <p><i>Прокурори вищого рівня мають право давати вказівки прокурору нижчого рівня, погоджувати прийняття ним певних рішень та здійснювати</i></p>

<p>певних рішень та здійснювати інші дії, що безпосередньо стосуються реалізації цим прокурором функцій прокуратури, виключно в межах та порядку, визначених законом. <i>Генеральний прокурор має право давати вказівки будь-якому прокурору.</i></p> <p>Прокурором вищого рівня є:</p> <p>1) для прокурорів, керівників та заступників керівників підрозділів окружної прокуратури - керівник окружної прокуратури чи його перший заступник або заступник відповідно до розподілу обов'язків;</p> <p>2) для прокурорів, керівників та заступників керівників підрозділів обласної прокуратури - керівник обласної прокуратури чи його перший заступник або заступник відповідно до розподілу обов'язків;</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>5) для першого заступника та заступника Генерального прокурора -</p>	<p>реалізації цим прокурором функцій прокуратури, виключно в межах повноважень та в порядку, визначених законом»</p>	<p><i>інші дії, що безпосередньо стосуються реалізації цим прокурором функцій прокуратури, виключно в межах повноважень та в порядку, визначених законом.</i></p> <p>Прокурором вищого рівня є:</p> <p>1) для прокурорів, керівників та заступників керівників підрозділів окружної прокуратури - керівник окружної прокуратури чи його перший заступник або заступник відповідно до розподілу обов'язків;</p> <p>2) для прокурорів, керівників та заступників керівників підрозділів обласної прокуратури - керівник обласної прокуратури чи його перший заступник або заступник відповідно до розподілу обов'язків;</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>5) для першого заступника та заступника Генерального прокурора - Генеральний прокурор.</p> <p>У разі утворення спеціалізованих прокуратур (крім Спеціалізованої антикорупційної прокуратури) прокурори вищого рівня в межах таких прокуратур визначаються Генеральним прокурором.</p>
--	--	---

<p>Генеральний прокурор. У разі утворення спеціалізованих прокуратур (крім Спеціалізованої антикорупційної прокуратури) прокурори вищого рівня в межах таких прокуратур визначаються Генеральним прокурором.</p>		
<p><b>ч. 4 ст. 17</b> Накази адміністративного характеру, а також вказівки, що прямо стосуються реалізації прокурором функцій прокуратури, видані (віддані) в письмовій формі в межах повноважень, визначених законом, є обов'язковими до виконання відповідним прокурором.</p>	<p>1) частину 4 статті 17 викласти в редакції: «Накази адміністративного характеру, а також вказівки, що прямо стосуються реалізації прокурором функцій прокуратури, видані (віддані) в письмовій формі в межах повноважень та в порядку, визначених законом, є обов'язковими до виконання відповідним прокурором»;</p> <p>2) Доповнити ч. 4 ст. 17 закону абзацом другим наступного змісту: «Прокурор, який отримав наказ чи вказівку в усній формі, має право вимагати від прокурора вищого рівня письмового підтвердження такого наказу чи вказівки».</p>	<p><b>ч. 4 ст. 17</b> Накази адміністративного характеру, а також вказівки, що прямо стосуються реалізації прокурором функцій прокуратури, видані (віддані) в письмовій формі в межах повноважень та в порядку, визначених законом, є обов'язковими до виконання відповідним прокурором. <i>Прокурор, який отримав наказ чи вказівку в усній формі, має право вимагати від прокурора вищого рівня письмового підтвердження такого наказу чи вказівки.</i></p>
<p><b>Стаття 65.</b> Завдання прокурорського самоврядування 1. Прокурорське самоврядування - це самостійне колективне вирішення прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури з метою: 1) забезпечення організаційної єдності функціонування органів прокуратури, підвищення якості роботи прокурорів; 2) зміцнення незалежності</p>	<p>Викласти абз.1 ч.1 ст. 65 в редакції: «<i>Прокурорське самоврядування - це самостійне колективне вирішення прокурорами питань захисту їх професійних інтересів та внутрішньої діяльності прокуратури з метою:</i>»</p>	<p><b>Стаття 65.</b> Завдання прокурорського самоврядування 1. <i>Прокурорське самоврядування - це самостійне колективне вирішення прокурорами питань захисту їх професійних інтересів та внутрішньої діяльності прокуратури з метою:</i> 1) забезпечення організаційної єдності функціонування органів прокуратури, підвищення якості роботи прокурорів; 2) зміцнення незалежності прокурорів, захисту від</p>

<p>прокурорів, захисту від втручання в їх діяльність;</p> <p>3) участі у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення прокурорів, а також контролю за додержанням установлених нормативів такого забезпечення;</p> <p>4) обрання чи призначення прокурорів до складу інших органів у випадках та в порядку, встановлених законом.</p> <p>2. До питань внутрішньої діяльності прокуратури належать 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.</p>		<p>втручання в їх діяльність;</p> <p>3) участі у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення прокурорів, а також контролю за додержанням установлених нормативів такого забезпечення;</p> <p>4) обрання чи призначення прокурорів до складу інших органів у випадках та в порядку, встановлених законом.</p> <p>2. До питань внутрішньої діяльності прокуратури належать 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.</p>
<p><b>ч. 2 ст. 71</b></p> <p>До складу Ради прокурорів України входять тринадцять осіб, з яких:</p> <p>1) два представники (прокурори) від Офісу Генерального прокурора;</p> <p>2) чотири представники (прокурори) від обласних прокуратур;</p> <p>3) п'ять представників (прокурорів) від окружних прокуратур;</p> <p>4) два представники (вчені), призначені з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ.</p>	<p>Внести зміни до ч. 2 ст. 71 «4) <i>один представник (прокурор) від спеціалізованих прокуратур у військовій та оборонній сферах;</i> 5) <i>один представник (прокурор) від Спеціалізованої антикорупційної прокуратури</i>».</p>	<p><b>ч. 2 ст. 71</b></p> <p>До складу Ради прокурорів України входять тринадцять осіб, з яких:</p> <p>1) два представники (прокурори) від Офісу Генерального прокурора;</p> <p>2) чотири представники (прокурори) від обласних прокуратур;</p> <p>3) п'ять представників (прокурорів) від окружних прокуратур;</p> <p>4) <i>один представник (прокурор) від спеціалізованих прокуратур у військовій та оборонній сферах;</i></p> <p>5) <i>один представник (прокурор) від Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.</i></p>

## Акт-впровадження у діяльність НТУ

ЗАТВЕРДЖУЮ



Перший проректор НТУ  
«Дніпропетровська політехніка»  
Павличенко А.В.

2021 р.

„ 08 ” 10 2021 р.

м. Дніпро

№ 0/4

Про впровадження у практичну діяльність Дніпропетровського окружного адміністративного суду основних результатів дисертації Маслової Ольги Володимирівни «Адміністративно-правове забезпечення гарантій незалежності прокурора в Україні» на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право»

уклала комісія у складі:

завідувач кафедри цивільного, господарського та екологічного, д.ю.н., професор – О.В. Пушкіна,  
професор кафедри цивільного, господарського та екологічного, д.ю.н., професор – Ю.О. Легеза

про те, що основні результати дисертації Маслової Ольги Володимирівни «Адміністративно-правове забезпечення гарантій незалежності прокурора в Україні» відповідають потребам практики правозахисної діяльності.

Дисертацію виконано у відповідності до Пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2020 р., затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 07 вересня 2011 р. № 942; Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 рр., затверджених Постановою Загальних Зборів Національної академії правових наук України від 03 березня 2016 р.; Указу Президента України «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини» від

25 серпня 2015 р. № 501/2015; Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р; та Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 р., затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р, а також Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 02 грудня 2020 р. № 1556-р.

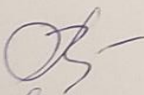
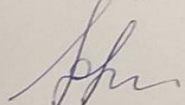
Висновок, досягнутий О.В. Масловою при виконанні дисертаційної роботи, щодо систематизації концептуальних засад адміністративно-правового забезпечення гарантій незалежності прокурора, де особливу увагу приділено принципам верховенства права та належного урядування, що стали базисом для обґрунтування авторських пропозицій для удосконалення чинного та розробки перспективного законодавства України, заслуговує на позитивну оцінку та впровадження у діяльність НТУ «Дніпровська політехніка».

Впровадження основних результатів дисертації О.В.Маслової, зокрема таких наукових публікацій у фахових виданнях, як:

1. Маслова О.В. Международные стандарты правового регулирования независимости прокуроров. *Legal Si Viata*. 2016. August. С. 87-91.
2. Маслова О. Професійне самоврядування як гарантія незалежності прокурорів і суддів: порівняльний аспект. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4. С. 113-121
3. Маслова О. Прокурорське самоврядування як гарантія незалежності прокурора. *Вісник Національної академії прокуратури України*. № 3. 2016. С. 12 – 19.
4. Наулик Н., Маслова О. Обеспечение Советом прокуроров Украины гарантий независимости прокурора при его увольнении с административной должности. *Revista Institutului Național al Justiției*. № 1 (48). 2019. С. 52-56
5. Маслова О. Принципи забезпечення незалежності прокурорів в Україні: нормативно-правове закріплення. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2019. № 2 (60). С. 117-127.
6. Маслова О.В. Функції прокурора у реалізації завдань та цілей публічного адміністрування в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 1. С. 367-369.
7. Маслова О.В. Гарантії незалежності прокурора як складова його адміністративно-правового статусу. *Правові новели*. 2021. № 13. С. 145-150.
8. Маслова О.В. Принципи адміністративно-правового забезпечення незалежності прокурорів. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2021. № 1(37). С. 151-157.

сприятиме пошуку ефективних шляхів впровадження адміністративно-правове забезпечення гарантій незалежності прокурора в Україні. Відповідно, теоретичні і практичні результати зазначеної науково-дослідної роботи свідчать про актуальність та практичну значимість виконаного дослідження.

Члени комісії:

О.В. Пушкіна

Ю.О. Легеза