



## ВСТУП

В Україні здійснюються великомасштабні перетворення, спрямовані на зміцнення демократії й створення правової держави. Проходить переоцінка цінностей в економічній, соціальній, управлінській, духовній та інших сферах життя суспільства. Однією з головних проблем громадського розвитку є зміцнення законності та правопорядку.

Прокуратура України становить єдину систему, яка здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. У механізмі державної влади прокуратура виступає відносно самостійним інститутом і безпосередньо не входить до законодавчої, виконавчої чи судової гілок влади, хоча й тісно взаємодіє з усіма гілками влади, особливо з останньою.

Згідно з Конституцією України (ст. 131-1) [1] та Закону України «Прокуратура» [2] прокуратура становить єдину систему, до якої входять: 1) Офіс Генерального прокурора; 2) обласні прокуратури; 3) окружні прокуратури; 5) Спеціалізована антикорупційна прокуратура.

Починаючи з 2014 р. й по сьогодні відбувається реформа, яка спрямована на докорінну зміну стандартів діяльності органів прокуратури. Зміни відбуватимуться як у внутрішніх процесах (встановлюються єдині стандарти, уніфікація, оптимізація, закріплюється чесність та прозорість в оцінці та розвитку, в акценті на навчанні), так і у зовнішніх процесах (в сервісній функції для суспільства, ефективній роботі з громадянами).

Метою реформи є необхідність зробити ефективну прокуратуру, яка б користувалася повагою суспільства, в якій буде престижно працювати завдяки можливостям для справедливого кар'єрного зростання та професійного розвитку.

Так, за серпневими даними опитування, що проводилося Центром Разумкова, понад 70% населення не довіряли прокуратурі [3]. Цей показник

суспільної довіри до органів прокуратури - один з найнижчих серед усіх органів державної влади.

19 вересня 2019 року стартував черговий етап реформи прокуратури, у цей період Верховна Рада України 259 голосами ухвалила Закон «Про реформу прокуратури».

Прокуратура виконує надзвичайно важливу роль, зміст діяльності якої визначається її місцем у системі правоохоронних органів України, функціями та напрямками її діяльності, наданими законом повноваженнями для їх виконання. Більшість вчених справедливо підкреслюють, що прокуратура є самостійною державною інституцією, яка активно взаємодіє з усіма гілками державної влади, що дозволяє їй найбільшою мірою реалізувати свої правоохоронні й правозахисні функції. Прокурорська система базується на певних принципах її діяльності, яка спрямована на утвердження та забезпечення прав і свобод людини. Один з таких принципів – законності, який становить вихідний принцип побудови і діяльності прокуратури.

Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року, був проведений попередній етап реформи прокуратури, який стосувалася як змінення функцій (скасування «загального нагляду»), так і організаційного устрою, зокрема реорганізації системи прокуратури, запровадження прокурорського самоврядування, зміни порядку добору та притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурорів тощо.

Суттєвим у етапі реформування кінця 2019р. - початку 2020 років є початок роботи новоствореного Офісу Генерального прокурора, який з'явився замість Генеральної прокуратури України; а також серед пріоритетів визначається: оновлення людей та процесів у прокуратурі, налагодження роботи всієї системи кримінальної юстиції та активізація розслідування резонансних справ.

Лише за результатами першого етапу реформування штат Генеральної прокуратури України зменшився, практично, на тисячу прокурорів і службовців, що, знову ж таки, відбувається вперше в історії держави.

Сучасна оновлена прокуратура - це нові процеси і правила, позбавлені корупційних ризиків, зайвого бюрократичного формалізму, зволікань.

В прокуратурі з 2020 року впроваджується нова людська й організаційна модель прокуратури, яка включатиме розвиток справедливої й конкурентної системи добору кадрів і просування по службі, об'єктивну систему оцінювання якості роботи прокурорів, визначення нових стандартів професійної поведінки, інструментів мотивації прокурорів, впровадження електронної системи обліку людських ресурсів. Прокурорів будуть призначати на посади, підвищувати та мотивувати основуючись на прозорій системі найму та оцінки результатів роботи.

Саме сучасна прокуратура зможе відіграти координуючу роль в налагодженні роботи органів системи кримінальної юстиції. На сьогодні однією з найбільших проблем у системі кримінальної юстиції - це недовіра та конфлікти між елементами цієї системи. Внаслідок зловживань політиків органи кримінальної юстиції часто ставали знаряддям у політичній боротьбі, що інколи призводило до фізичного зіткнення між органами правопорядку (приклади протистояння між СБУ та НАБУ, прокуратурою та НАБУ, СБУ та поліцією, НАЗК та НАБУ). На нашу думку, наразі, завдяки координуючій ролі прокуратури, вдасться поліпшити взаємодію між органами.

Метою магістерської роботи є комплексний аналіз засад організації та діяльності сучасної прокуратури, що включає дослідження положень про сутність і значення прокурорської діяльності в Україні, її цілі і завдання, правові основи, принципи, систему і структуру органів прокуратури, організацію роботи прокуратури, основні напрями діяльності прокуратури України та шляхи влосконалення, а також закордонний досвід організації і діяльності органів прокуратури.

Для досягнення цієї мети необхідно вирішити наступні задачі:

- здійснити характеристику прокуратури як суміжному інституту із судовою владою;

- провести ретроспективний аналіз призначення, становлення та розвитку органів прокуратури в Україні;
- визначити місце та роль сучасної прокуратури в системі правоохоронних органів України;
- здійснити аналіз норм та практичних питань реалізації положень Основного закону та Закону України «Про прокуратуру»;
- визначити мету та завдання діяльності прокуратури;
- проаналізувати наукові підходи та законодавчі норми щодо визначення функцій прокуратури як основних напрямків її діяльності;
- визначити поняття, навести характерні ознаки організації роботи й управління в органах прокуратури;
- проаналізувати поняття та систему принципів (засад) здійснення прокурорської діяльності;
- з'ясувати подальші шляхи реформування функціональних та організаційних основ прокуратури та надати теоретичні та практичні пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства про прокуратуру.

Об'єктом дослідження є прокуратура України. Предметом дослідження є засади організації та діяльності сучасної прокуратури України.

Методи дослідження. Дипломну роботу виконано з використанням загальнонаукових методів пізнання та спеціальних методів правничої науки. Основними методами дослідження є методи функціонального та системного аналізу. Метод системного аналізу дав змогу дослідити принципи організації і діяльності прокуратури, провести класифікацію, надати характеристику змісту окремих принципів. Метод історико-правового аналізу застосовувався при вивченні питання щодо історії становлення та розвитку прокуратури в Україні. Формально-логічний метод було застосовано для формулювання дефініцій окремих понять. Серед спеціальних методів юридичної науки слід виділити формально-юридичний метод, який було застосовано при формулюванні пропозицій щодо реформуванні прокуратури та удосконалення чинного законодавства у цій сфері.

Науково-теоретичною базою дипломного дослідження стали праці вітчизняних та зарубіжних науковців. Теоретичні і практичні проблеми інституту прокуратури вивчалися в працях таких вчених як О. Бандурка, Р. Басараб, І. Білодід, М. Біденко, І. Вернидубов, Т. Вільчик, П. Каркач, М. Косюта, А. Лапкін, В. Малюга, В. Маляренко, І. Марочкін, М. Мичко, Л. Москвич, Н. Наулік, С. Прилуцький, О. Проневич, М. Руденко, Г. Середа, О.Скибенко, П. Шумський, В. Фінько, Л. Європіна, В. Юрчишин, М. Якимчук та інші.

Дослідження теми дипломної роботи ґрунтується на положеннях теорії держави та права, та різних галузей права, зокрема, конституційного права, кримінального права, адміністративного права, кримінального процесуального права, цивільного процесуального права тощо.

Теоретичну основу роботи складають праці вітчизняних вчених-юристів, а також діюче законодавство України, зокрема Конституція України, Керівні принципи ООН щодо ролі обвинувачів, Кримінальний процесуальний кодекс України та Закон України «Про прокуратуру», накази Офісу Генерального прокурора, тощо.

## РОЗДІЛ 1

### ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОКУРАТУРИ ЯК СУМІЖНОГО ІЗ СУДОВОЮ ВЛАДОЮ ІНСТИТУТУ

#### 1.1. Органи прокуратура України: історичний розвиток та місце в системі правоохоронних органів

У національному державному механізмі прокуратура виступає як самостійний інститут державного ладу, який реалізує покладені на нього Конституцією України та законами України функції у взаємодії з іншими органами державної влади [4].

Слушною є думка науковця В. Маляренко, який вказує, «що прокуратура України – самостійний централізований орган державної влади, що діє в системі правоохоронних органів держави та забезпечує захист від неправомірних посягань на суспільний і державний лад, права й свободи людини, а також основи демократичного устрою засобами та методами, які передбачено законом» [5].

Законодавець визначає, що прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому Законом України «Про прокуратуру», здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави (ст. 1 Закону України «Про прокуратуру») [2].

Відповідно до статті 7 Закону України «Про прокуратуру», систему прокуратури України становлять: 1) Офіс Генерального прокурора; 2) обласні прокуратури; 3) окружні прокуратури; 5) Спеціалізована антикорупційна прокуратура (ст. 7 Закону України «Про Прокуратуру») [2].

Слід зазначити, що прокуратура не підпорядковується виконавчій або судовій владі, оскільки її діяльність є елементом системи стримувань і противаг між гілками влади [1].

Сучасний правовий статус органів прокуратури визначається їх місцем у системі органів державної влади загалом і правоохоронних органів зокрема. Саме це обумовлює їх завдання, функції, повноваження й інші характеристики [6, с. 96].

Правоохоронна діяльність прокуратури є елементом утілення обов'язку держави з утвердження та забезпечення прав і свобод людини й несе на собі відбиток історичних традицій здійснення нагляду за виконанням правових норм [5].

Правоохоронні органи – це система перш за все спеціалізованих організацій, що предметно здійснюють державне управління у сфері охорони правопорядку. Для них виконання правоохоронної діяльності є основною функцією. Вони й утворюють систему правоохоронних органів у строгому сенсі цього слова [7, с. 13].

У складі як власне правоохоронних органів, так і органів, що реалізують окремі правоохоронні завдання, з одного боку, формуються підрозділи, спеціально призначені для здійснення правоохоронної діяльності. З другого боку, в рамках внутрішнього устрою правоохоронних органів можуть існувати цільні відокремлені структури, що мають статус органу.

Правоохоронні органи здебільшого мають виконавчо-розпорядчу природу, тобто належать до органів виконавчої влади. У зв'язку з цим їх діяльність має обслуговуючий характер по відношенню до правової системи суспільства. Останню, як відомо, становить розгалужений комплекс нормативних встановлень, що регулюють найважливіші відносини між людьми.

Об'єктами правового (і в першу чергу законодавчого) регулювання виступають у тому числі відносини, пов'язані із захистом прав і свобод людини і громадянина, забезпеченням законності, правопорядку і громадської безпеки, охороною громадського порядку. Реалізація охоронних норм і входить в компетенцію правоохоронних органів. При цьому вони самі, діючи на основі закону і в суворій відповідності з ним, мають повноваження



видавати і приймати індивідуальні акти управління, а з окремих питань – і нормативні правові акти. Однак органи виконавчої влади не вичерпують усього організаційного змісту правоохоронної системи [7, с. 14].

Правоохоронні органи є частиною системи більш високого порядку – системи державних органів. Вважаємо, що необхідно розглянути питання щодо місця прокуратури в системі державних органів України, визначивши спільне, відмінне та елементи взаємодії з Президентом України, та трьома гілками влади [8, с.14].

Президент України Призначає на посаду та звільняє за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора (п.11 ст. 106 Конституції України) і завдяки цьому має вагомий вплив на ієрархічну та централізовану систему органів прокуратури України. Президент знаходиться поза сферою компетенції прокуратури.

З законодавчою владою має спільні характеристики: 1) правові основи організації і діяльності органів прокуратури визначаються передусім актами Верховної Ради України. У своїй діяльності прокуратура керується законами та іншими актами ВР України. 2) Генеральний прокурор призначається і звільняється Президентом за згодою ВР України. 3) Генеральний прокурор підзвітний законодавчій владі: він особисто не менше одного разу на рік звітує перед ВР України на пленарному засіданні про діяльність органів прокуратури шляхом надання узагальнених статистичних та аналітичних даних.

Також є відмінності: Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні. Прокуратура не творить закони, а лише наглядає за їх додержанням у визначених законом сферах. Функціонування ВР України не є об'єктом прокурорської діяльності.

З виконавчою владою має спільні характеристики: 1) подібна система органів, з якою безпосередньо взаємодіє система органів прокуратури на всіх рівнях. 2) схожі засади внутрішньої організації і управління. 3) з правоохоронними і контрольними органами виконавчої влади прокуратура

об'єднана спільними завданнями і напрямками діяльності (ОВС, СБУ та ін.). 4) прокуратура належить до правоохоронних органів, які у більшості є органами виконавчої влади [8, с.14].

Відмінне: призначенням виконавчої влади є виконання законів, а прокуратури – нагляд за їх додержанням у визначених сферах. Включення прокуратури до виконавчої влади призведе до її політизації, а також суттєво обмежить нагляд прокуратури за виконавчою владою.

З судовою владою має спільні характеристики: 1) Статус прокуратури регламентується Розділом VIII «Правосуддя» Конституції України разом із судом та адвокатурою, що дозволяє розглядати її як суміжний інститут судової влади. 2) всі без винятку функції прокуратури пов'язані із судами, а деякі лише в суді безпосередньо реалізуються (представництво, підтримання публічного обвинувачення в суді). 3) суд і прокуратура об'єднані спільними завданнями у правоохоронній системі України по утвердженню в державі верховенства права, зміцненню законності і правопорядку. 4) суд здійснює контроль за діяльністю прокуратури. Прокуратура не здійснює нагляду за діяльністю суду, але реагує на порушення ним закону шляхом оскарження судових рішень. 5) порядок добору прокурорів, їх дисциплінарна відповідальність, самоврядування, органи, що забезпечують їх функціонування, подібні до суддів

Відмінне: прокуратура прямо не віднесена до судової влади. Вона не здійснює правосуддя і виконує ряд позасудових функцій. Статус прокурорів відрізняється від статусу суддів. Система прокуратури відрізняється від судової системи [8, с.14].

Повернемося к розгляду правоохоронних органів. Вони в загальній сукупності їх елементів утворюють єдину систему правоохоронних органів. Під системою розуміється сукупність компонентів, взаємодія яких породжує нові якості, не притаманні окремим елементам. Найважливішою особливістю цілісної системи є наявність у ній інтеграційних, системних якостей, що не зводиться до суми властивостей складових її компонентів.

Єдність системи органів правоохорони обумовлена низкою факторів: вони складають частину механізму державного апарату; їх функціонування обумовлено спільністю основних цілей і завдань, загальними принципами організації і діяльності; наявність у системі інтеграційних, системоутворюючих якостей [7, с.14].

Всі органи, що здійснюють правоохоронну діяльність, на думку Т. Б. Вільчик, П.М. Каркач, А. В. Лапкіна та Л. М. Москвич умовно можна поділити на дві групи [7, с.14].

До першої групи правоохоронних органів відносять органи Міністерства внутрішніх справ, Службу безпеки України, органи досудового розслідування. Саме цю групу слід віднести до категорії «силових» правоохоронних органів.

Другу групу правоохоронних органів складають контрольно-наглядові органи, а також органи з правового забезпечення: уповноважений Верховної Ради України з прав людини, органи юстиції, прокуратура, інші контрольні органи, для яких правоохоронна функція не є основною, це: природоохоронні органи (лісова охорона, охорона рибних ресурсів і т.д.); органи охорони здоров'я населення (зокрема, органи санітарно-епідеміологічного нагляду); різні інспекції (торгові і т. д.), наглядові та контрольні органи окремих відомств. Межа між цими категоріями є досить умовною. Однак для практичних і навчальних цілей такий поділ є цілком виправданим [7, с.14].

За цією класифікацією органи прокуратури є правоохоронними органами, а точніше контрольно-наглядовими.

Для визначення місця органів прокуратури в системі поділу влади визначимо функції, які покладені на ці органи згідно законодавства України.

Згідно зі статті 2 Закону України «Про прокуратуру», на прокуратуру покладаються такі функції: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом; нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;

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 (ст. 2 Закону України «Про Прокуратуру») [2].

Проте пріоритетним напрямом діяльності прокуратури є захист прав і свобод людини. Для цього прокуратура має обмежити неправомірну або таку, що межує з правопорушенням, дію певного кола державних органів і посадових осіб передбаченими законом засобами [5].

У юридичних системах розвинутих країн важливе місце відведено органам прокуратури, діяльність яких спрямована на забезпечення верховенства права. При цьому слід наголосити, що у більшості країн функції прокуратури переважно обмежуються кримінальним переслідуванням і підтриманням державного обвинувачення в суді [9, с. 101].

Зі змісту законодавчо закріплених функцій прокуратури, стає зрозумілим, що правоохоронна діяльність органів прокуратури пронизує всі галузі державного управління та суспільного життя.

Характеризуючи особливості прокуратури в системі правоохоронних органів В. Панов виділив наступні специфічні ознаки: - наявність спеціального адміністративно-правового статусу, який наділяє правоохоронний орган винятковим правом здійснювати ту частину правоохоронної функції держави, для якої його спеціально створено; - належність до органів державної влади, які утворюються у визначеному законодавством порядку, або уповноважених державою інститутів громадянського суспільства; наявність виключного права в межах, встановлених законодавством, обмежувати права й свободи громадян, однак лише з метою захисту суспільних і національних інтересів, національної безпеки, забезпечення законності та правопорядку в державі; наявність спеціального механізму засобів і методів реалізації правоохоронної функції; наявність демократичних правових принципів, на яких засновується діяльність правоохоронних органів [10, с. 16].

Отже, прокуратура є специфічним правоохоронним органом, діяльність якого спрямовується на захист прав, свобод і законних інтересів суб'єктів права, державного й суспільного ладу, забезпечення законності та правопорядку. Прокуратура не може бути повністю віднесена до певної гілки влади, що зумовлюється її завданнями й функціями, порядком формування, системою контролю та звітності. Діючи поряд з іншими правоохоронними органами, прокуратура має низку владних повноважень щодо них, які полягають у такій діяльності: здійснення нагляду за дотриманням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, та за дотриманням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, що може супроводжуватися застосуванням заходів примусового характеру, зокрема й за виявлення недоліків їх роботи; підтримка державного обвинувачення в суді, що сприяє відновленню порушених прав, свобод чи законних інтересів, правопорядку в державі; розгляд скарг на дії або рішення інших правоохоронних органів у кримінальних провадженнях та під час виконання кримінальних покарань.

Для більш якісного розуміння сутності та значення прокурорської діяльності в Україні, цілей та завдань, правових основ, принципів, системи і структури органів прокуратури, вважаємо за потрібне розглянути історичне призначення, становлення та розвиток органів прокуратури України.

Кожен період характеризується особливим комплексом повноважень прокурора, порядком формування органів прокуратури, наявністю системи органів або одноосібних прокурорів, що вказує на місце та роль прокуратури в системі захисту прав і свобод людини, інтересів держави і суспільства.

***Перший період - це фактично прообраз прокуратури (з давнини – до 1302 р.)*** [8, с. 12].

Ще у Римі з'являється термін «*проціго*» – піклуюся, забезпечую.

Прокураторами спершу називали управителів маєтків, а потім – римських намісників провінцій.

У грецьких містах-державках: Ольвії, Пантікапеї, Феодосії, Херсонесі та ін. існували номофілаки (стражі законів), які стежили за оформленням законів та їх виконанням жителями полісів, а також колеґії продиктів (юридичних радників).

У місті-державі Ольвії в VI ст. до н. е. (територія сучасної України) обвинувач брав участь у судочинстві. Був час, коли так звані прокуратори керували маєтками, бібліотеками, господарством царя. Посада ця продавалася, передавалася у спадщину [11, с. 182].

У Київській Русі, відповідно до «Руської Правди», існували тіуни, вірники, отроки і дітські, мечники та ін., які від імені князя брали участь у судовому провадженні та виконували певні наглядові функції. Проте прокуратури як такої ще не існувало.

### ***Період виникнення і поширення прокуратури у країнах Європи (з 1302 р. до 1722 р.)***

У Франції Ордонансами короля Філіппа IV від 25.03.1302 засновується прокуратура як орган представництва інтересів монарха. Прокурори називалися «людьми короля» і забезпечували участь у судових процесах, кримінальне переслідування і стягнення судових зборів. Посаду королівського прокурора можна було купувати і передавати у спадщину [8, с. 12].

В утвореному в 1578 р. Луцькому трибуналі Речі Посполитої, дія якого поширювалася на Київське, Волинське та Брацлавське воєводства, була передбачена посада прокурора (інстигатора), який наглядав за законністю позовів, які надходили на розгляд трибуналу. Ця посада діяла також в Українському трибуналі в Батурин. Українському трибуналу складався з семи департаментів. Депутати трибуналу щорічно обирали прокурора (інстигатора), котрий наглядав за чинністю подання позовів до трибунальського суду.

Посада прокурора збереглася в Україні і в XVII ст. В Українському трибуналі разом із гетьманом, генеральним писарем, генеральним возним, генеральними судьями та іншими вищими чинами засідав і прокурор.

Прокуратура в часи козацької держави характеризується виникненням інституту «інстигаторства». Пріоритетним завданням інстигаторів (прокурорів) визнавалося забезпечення законності, а функцією – нагляд за дотриманням законів у різних сферах, переважно, у судових інституціях [12, с. 103].

### *Дореволюційний період прокуратури Російської імперії (з 1722 р. до 1917 р.)*

На українських землях в складі Російської імперії інститут прокуратури бере початок з 1722 р. Петро I Указом від 12 січня 1722 р. заснував прокуратуру Російської імперії. Генерал-прокурор був визначений «оком государевим» і «стряпчим про справи державні» і підпорядковувався імператору. Органи прокуратури, які знаходилися і функціонували на території тодішньої України, були складовими прокурорської системи Російської імперії. На губернського генералпрокурора, що вважався «оком государевим» в губернії, покладалися завдання «дивитися і пильнування мати про збереження всякого порядку, законом визначеного» [13, с. 184]. Ця модель була привезена з Франції.

16 травня 1722 р. указом «Про заснування в Глухові малоросійської колегії та про призначення в оную присутствующим бригадира Вельямінова» на території України було запроваджено посаду прокурора. Основними завданнями, які покладалися на прокуратуру було здійснення нагляду за законністю діяльності державних органів та структур. Також, повноваженнями прокуратури було передбачено нагляд за законністю та правопорядком, боротьба з корупцією, контроль та нагляд за місцями утримання ув'язнених під вартою. Н. В. Муравйов зазначав, що діяльність прокуратури за часів Петра I і досудових реформ Олександра II була спрямована на загальний (адміністративний) нагляд, вся інша діяльність була

лише доповненням до її функцій нагляду [14, с. 325].

У результаті реформ Катерини II згідно з «Установами для управління губерніями» від 1775 р. утворюється ієрархічна система органів прокуратури: Генерал-прокурор та підпорядковані йому губернські та повітові прокурори на місцях. Пізніше посада Генерал-прокурора об'єднується з посадою Міністра юстиції.

За наслідками Судової реформи 1864 р. прокуратура з установи наглядово-вого типу перетворена на орган кримінального переслідування, який діяв при судах. Царська імператорська прокуратура, куди і входили органи прокуратури України, проіснувала до жовтня 1917 року.

### ***Прокуратура доби УНР, Гетьманату і Директорії (1917–1921 рр.)***

З падінням у лютому 1917 року монархії в Росії на Україні активізувався рух за територіальну автономію з державною українською мовою. У Києві 17 березня 1917 року на зборах представників українських громадських організацій була заснована Українська Центральна Рада, її головою обрано професора Грушевського М.С., створено 7 комісій, у тому числі правничу, яку очолив Михайло Ткаченко. Законодавче оформлення створеної Української Центральної ради відбулося на Українському національному з'їзді, який проходив 19-21 квітня 1917 року в Києві. На цьому з'їзді до Української Центральної ради було обрано 115 представників, а таємним голосуванням Грушевського М.С. затверджено на посаді Голови Української Центральної ради. Центральна рада обрала Комітет Центральної ради, який згодом став називатися Малою Радою. З цього часу розпочалась жвава робота по відновленню державності на Україні.

У червні 1917 року створено уряд - Генеральний секретаріат на чолі з В.Винниченком. У «Статуті Генерального Секретаріату» зазначалось, що «Вищим Краєвим органом управління на Україні є Генеральний Секретаріат Української Центральної Ради, який формується Центральною Радою, відповідає перед нею і затверджується Тимчасовим Урядом». Згідно з цим Ста тутом Генеральний секретаріат у своєму складі мав 14 Генеральних



секретарів, у тому числі і в справах юстиції. З таким Статутом Тимчасовий уряд не погодився і в «Інструкції Генеральному Секретаріатові Тимчасового Уряду на Україні» від 17 серпня 1917 року надзвичайно обмежив компетенцію і функції Генерального секретаріату, вилучивши із його відання військові справи, юстицію, шляхи сполучення. Позбавив його права поширити свою владу на Харківську, Катеринославську та Херсонську губернії. Територія, яка підлягала Генеральному секретаріатові, обмежувалася п'ятьма губерніями: Київською, Волинською, Подільською, Полтавською та Чернігівською (без 4 північних повітів).

У листопаді 1917 року своїм III Універсалом Центральна рада проголосила УНР, скасувала приватну власність на землю, смертну кару, встановила 8-годинний робочий день, контроль над виробництвом, передбачила реформу судоустрою. Цим Універсалом розширені територіальні межі УНР. Влада Української Центральної ради тепер мала поширюватися крім зазначених раніше 5 губерній ще й на Харківщину, Катеринославщину, Херсонщину і Таврію (без Криму). В УНР велася активна робота із створення нової системи правоохоронних органів, у тому числі - судів і органів прокурорського нагляду. Утворено Прокуратوریю Генерального Суду (за часів Директорії – «Надвисьий Суд»), а також прокуратурії при апеляційних та окружних судах. Прокуратура діє при суді, а посада Генерального прокурора поєднується з посадою Міністра юстиції.

В січні 1918 р. Центральна Рада ухвалює Закон «Про урядження прокурорського нагляду в Україні». На початку квітня 1918 року Міністерство Судових справ очолював професор Шелухін С.П.

За часів правління гетьмана П. Скоропадського (квітень–грудень 1918 року) ухвалюється Закон «Про утворення державного Сенату». Гетьман Всієї України наказом № 1 від 2 травня 1918 року призначив Отаманом Ради міністрів Ф.А.Лизогуба і ще 10 міністрів, у тому числі і міністра судових справ професора Чубинського М.П., а наказом № 11 від 16 травня - приват-

доцента І.О.Кістяківського Генеральним суддею. Згодом, 6 серпня 1918 року новим Міністром юстиції призначено Олексія Романова, а в жовтні - Андрія Вязлова.

8 липня 1918 року Гетьман Всієї України затвердив ухвалений Радою міністрів Української Держави Закон «Про утворення Державного Сенату», яким відмінив закон Центральної ради «Про утворення Генерального Суду». Державний сенат складався із Сенаторів, в тому числі Президента Сенату, і поділявся на Генеральні суди: Адміністративний, Цивільний і Карний.

При створенні у грудні 1918 року Директорії УНР набуває чинності Закон «Про урядження прокурорського догляду в Україні» і поновлюється діяльність Генерального Суду під назвою «Найвищий Суд Української Народної Республіки».

### ***Радянський період історії прокуратури (з 1917 р. до 1991 р.)***

Після Жовтневого перевороту 1917 р. прокуратуру спершу ліквідували за Декретом № 1 «Про суд». Згідно з Положенням «Про прокурорський нагляд» від 28 червня 1922 р. було утворено державну прокуратуру УСРР, яка увійшла до складу Міністерства юстиції. У 30-ті роки створено централизовану систему органів прокуратури: Прокуратура СРСР; прокуратури союзних республік; прокуратури адміністративно-територіальних одиниць.

Прокуратура УРСР була заснована як складова Народного комісаріату юстиції. Підпорядковувалась безпосередньо Народному комісару юстиції. До основних функцій прокуратури Української РСР належали: здійснення від імені держави нагляду за законністю дій усіх органів влади, господарських установ, громадських і приватних організацій та окремих осіб шляхом порушення кримінального переслідування проти винних і опротестування постанов, які порушують закон, нагляд за діяльністю органів дізнання та слідства при розкритті злочинів, підтримка державного обвинувачення в суді, участь у цивільному судочинстві, нагляд за належним утриманням ув'язнених під вартою [15, с. 158–159].

Наступним етапом діяльності прокуратури в Україні є створення в

червні 1933 р. Прокуратури СРСР, на яку покладалися функції керівництва за діяльністю прокуратур.

Статус прокуратури як органу вищого нагляду за правильним і однаковим застосуванням законів закріплено у розділах «Суд і прокуратура» Конституцій СРСР від 1936 р. [16] та 1977 р. [17], а її діяльність регламентувалася Положеннями «Про прокуратуру Союзу РСР» від 1933 р. та 1955 р., Законом «Про прокуратуру СРСР» від 1979 р. [18].

Конституція УРСР 1937 р. віднесла повноваження щодо призначення прокурора УРСР безпосередньо до компетенції прокурора СРСР [19]. Так згідно зі ст. 112, 113 Конституції УРСР 1937 р. вищий нагляд за точним виконанням законів усіма народними комісарами і підвідомчими їм установам, так само, як окремими службовими особами, а також громадянами на території УРСР здійснював як прокурором СРСР безпосередньо, так і через прокурора УРСР. Прокурор УРСР призначався прокурором СРСР на строк 5 років [20].

Конституції СРСР 1977 та 1978 рр. містили положення про організацію і діяльність органів прокуратури. Зокрема, встановлювалося, що «найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів усіма міністерствами, державними комітетами й відомствами, підприємствами, установами та організаціями, виконавчими і розпорядчими органами місцевих Рад народних депутатів, колгоспами, кооперативними та іншими громадськими організаціями, службовими особами, а також громадянами на території України здійснюється Генеральним прокурором СРСР і Кримінальне право та кримінологія. Кримінально-виконавче право. Кримінальний процес та криміналістика. Судова експертиза. Оперативно-розшукова діяльність. Судоустрій. Прокуратура та адвокатура підлеглими йому Прокурору УРСР і нижчестоящими прокурорами». Прокурор УРСР і прокурори областей призначалися Генеральним прокурором СРСР. Районні та міські прокурори призначалися Прокурором УРСР і затверджувалися Генеральним

прокурором СРСР [20].

Закон «Про прокуратуру СРСР» від 30 листопада 1979 р. визначав основні завдання та основні напрями діяльності органів прокуратури, а також система цих органів. Відповідно до ст. 3 Закону прокуратура діяла в таких напрямках: нагляд за виконанням законів органами державного управління, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами (загальний нагляд); нагляд за виконанням законів органами дізнання та попереднього слідства, судами, в місцях тримання затриманих та попереднього ув'язнення; боротьба зі злочинністю, розслідування злочинів та притягнення до кримінальної відповідальності осіб, які вчинили злочин і т. д. Українська прокуратура часів СРСР провадила загальний нагляд та кримінальне переслідування осіб, які вчинили злочин.

Аналізуючи цей період діяльності органів прокуратури України, можна зробити висновок, що тоталітарний режим прямо вплинув на діяльність даного інституту. Найбільше постраждав інститут представництва громадян та держави в суді, який у цей період фактично був відсутній [21, с. 169].

Найвідоміші прокурори радянської доби: М.О. Скрипник – перший Генеральний прокурор УСРР, провідник політики українізації, застрелився у 1933 р., не витримавши звинувачень в українському буржуазному націо-налізмі; А.Я. Вишинський – Прокурор СРСР з 1935 до 1939 р., головний обвинувач на сталінських політичних процесах 1930-х рр., в подальшому – представник СРСР в ООН [22] ; Р.А. Руденко – прокурор УРСР у 1944–1953 рр., Генеральний прокурор СРСР з 1953 до 1981 р., головний обвинувач від СРСР на Нюрнберзькому процесі, у 1953 р. вів слідство по справі Л. П. Берії, у 1960 р. був державним обвинувачем на процесі шпигуна Ф. Г. Пауерса.

### ***Розвиток прокуратури у незалежній Україні.***

#### ***Становлення прокуратури незалежної України (1990–1996 рр.)***

На підставі Декларації про державний суверенітет України від 16.07.1990 система органів прокуратури Української РСР була виведена із

підпорядкування прокуратурі СРСР, що й стало вирішальним етапом у формуванні пострадянської української прокуратури [23].

5 листопада 1991 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про прокуратуру», у ст. 5 якого визначено основні функції, що виконує прокуратура, в тому числі нагляд за додержанням законів усіма органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами й громадянами [24]. Зазначемо, що Україна першою серед республік колишнього СРСР 05.11.1991 прийняла ЗУ «Про прокуратуру» [24], дата введення в дію якого – 1 грудня – святкується як День працівника прокуратури України. У Концепції судово-правової реформи в Україні від 28.04.1992 були визначені засади реформування прокуратури України [25].

### ***Розвиток прокуратури в незалежній Україні (1996–2014 рр.)***

Статус прокуратури закріплено у Конституції України [26], де прокуратурі було присвячено однойменний окремий Розділ VII. Визначено систему конституційних функцій прокуратури України, а також перехідні функції прокуратури. Згідно зі змінами до Конституції від 08.12.2004 було розширено систему функцій прокуратури, а також скореговано порядок призначення і звільнення ГП (за згодою ВР України).

Ст. 121–123 Конституції України 1996 р. визначають прокуратуру як єдину систему, її функції, порядок призначення і звільнення Генерального прокурора України, строк його повноважень. З урахуванням вимог Конституції України Верховна Рада України внесла відповідні зміни до Закону України «Про прокуратуру». У Перехідних положеннях Основного Закону України передбачено, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, і до сформування системи досудового слідства та введення в дію законів, що регулюють її функціонування [26].

У 2012 р. організація та діяльність прокуратури зазнали змін у зв'язку із прийняттям нового КПК України від 13.04.2012 (реформовано статус прокурора у кримінальному провадженні) [27]. Законом України від 18 вересня 2012 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури» внесено відповідні зміни до Закону України «Про прокуратуру» в частині порядку здійснення прокурорами нагляду за додержанням і застосуванням законів.

*Сучасний період діяльності прокуратури (2014 р. – по теперішній час)*

Із вступом України до Ради Європи та визначення проєвропейського курсу розвитку постали завдання реформування прокуратури України.

Взяті на себе Україною зобов'язання перед Радою Європи щодо реформування прокуратури зумовили необхідність подальшого удосконалення законодавства та прийняття Верховною радою України 14 жовтня 2014 р. нового Закону України «Про прокуратуру», в якому визначено роль та місця нагляду за додержанням і застосуванням законів у прокурорській діяльності. Такий нагляд здійснюється за новим Законом виключно у формі представництва прав і свобод громадянина, інтересів суспільства та держави [28]. Цим актом обмежено систему функцій прокуратури (скасовано нагляд за додержанням і застосуванням законів); реформовано систему органів прокуратури; змінено порядок кадрового забезпечення прокуратури; запроваджено органи прокурорського самоврядування тощо.

Експерти визнали, що він заклав «міцну основу у відповідності до європейських стандартів і потреб сучасної системи кримінальної юстиції».

Закон передбачив, зокрема: - позбавлення прокуратури загальнонаглядових повноважень; - ліквідацію слідчих підрозділів у прокуратурі; - суттєве обмеження сфери діяльності прокуратури; - утворення нових органів прокурорського самоврядування – Ради прокурорів і Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, що дозволить

реалізувати принцип незалежності прокурора через впровадження прозорості в процесі добору та притягнення до дисциплінарної відповідальності чи звільнення прокурорів.

02.06.2016 в результаті Конституційної реформи щодо правосуддя виключено присвячений прокуратурі розділ Основного Закону і врегульовано її статус у Розділі «Правосуддя», обмежено функції прокуратури.

Відбувається скорочення кількості прокуратур і чисельності прокурорів, обмежуються їх повноваження.

Конституційні функції прокуратури України. Верховною Радою України 02.06.2016 прийнято Закон України № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» (далі – Закон), який 30 вересня набув чинності. У відповідності з вказаним законодавчим актом з Конституції України виключено Розділ VII "Прокуратура" [29].

Основні засади діяльності органів прокуратури закріплено у статті 131-1 Конституції України (Розділ VIII «Правосуддя») та визначено основні функції прокуратури, яка здійснює: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [1].

Саме у 2016 році змінами до Конституції України прокуратура визнана частиною системи правосуддя і остаточно на рівні закону позбулася свого радянського шлейфу. Замість наглядових, прокуратура отримала закріплені в Конституції функції процесуального керівництва за досудовим розслідуванням і підтримання публічного обвинувачення в суді. За прокуратурою залишилося представництво інтересів держави в суді у виняткових випадках, а представництво приватних осіб перейшло до системи безоплатної правової допомоги.

Після Конституційної реформи щодо правосуддя 2016р. прокуратура формально втратила свій статус незалежного органу в системі поділу влади, проте фактично залишається єдиною і централізованою системою, яка при виконанні покладених на неї функцій взаємодіє з усіма гілками державної влади, але не належить до жодної з них. Організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом. Прокуратуру в Україні очолює Генеральний прокурор, якого призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Президент України. Строк повноважень Генерального прокурора становить шість років. Одна й та ж особа не може обіймати посаду Генерального прокурора два строки поспіль.

Дострокове звільнення з посади Генерального прокурора здійснюється виключно у випадках і з підстав, визначених Конституцією та законом. У п. 9 перехідних положень Конституції вказується, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію досудового розслідування до початку функціонування органів, яким законом будуть передані відповідні функції, а також функцію нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, - до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій.

Підпунктами 9-11 пункту 16-1 Перехідних положень Конституції також передбачено: 9) представництво відповідно до закону прокуратурою громадян в судах у справах, провадження в яких було розпочато до набрання чинності Законом України "Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)", здійснюється за правилами, які діяли до набрання ним чинності, - до ухвалення у відповідних справах остаточних судових рішень, які не підлягають оскарженню;

10) Генеральний прокурор України, призначений на посаду до набрання чинності Законом України "Про внесення змін до Конституції



України (щодо правосуддя)", здійснює повноваження Генерального прокурора до звільнення в установленому порядку, але не довше строку, на який його було призначено, та не може обіймати посаду два строки поспіль;

11) представництво відповідно до пункту 3 частини першої статті 131-1 та статті 131-2 цієї Конституції виключно прокурорами або адвокатами у Верховному Суді та судах касаційної інстанції здійснюється з 1 січня 2017 року; у судах апеляційної інстанції - з 1 січня 2018 року; у судах першої інстанції - з 1 січня 2019 року. Представництво органів державної влади та органів місцевого самоврядування в судах виключно прокурорами або адвокатами здійснюється з 1 січня 2020 року.

Представництво в суді у провадженнях, розпочатих до набрання чинності Законом України "Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)", здійснюється за правилами, які діяли до набрання ним чинності, - до ухвалення у відповідних справах остаточних судових рішень, які не підлягають оскарженню.

Законодавством визначено гарантії незалежності прокуратури у здійсненні повноважень. Втручання органів державної влади і органів місцевого самоврядування, посадових осіб, засобів масової інформації, громадсько-політичних організацій (рухів) та їх представників у діяльність прокуратури по нагляду за додержанням законів або по розслідуванню діянь, що містять ознаки злочину, забороняється. Вплив у будь-якій формі на працівника прокуратури з метою перешкодити виконанню ним службових обов'язків або добитися прийняття неправомірного рішення має наслідком відповідальність, передбачену законом.

Звернення представників влади або інших посадових осіб до прокурора з приводу конкретних справ і матеріалів, що знаходяться у провадженні прокуратури, не можуть містити вказівок або вимог щодо результатів їх вирішення. У зв'язку з цим заслуговує на увагу рішення Конституційного Суду України від 11 квітня 2000 р. у справі про запити народних депутатів України до прокуратури [30]. В цьому рішенні зазначено,

що будь-які пропозиції, вказівки і вимоги народного депутата України до прокурорів з питань підтримання державного обвинувачення в суді, представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом, нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство, нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, а також до слідчих прокуратури з питань досудового слідства в конкретних кримінальних справах Конституційний Суд України вважає неправомірними.

У зазначеному рішенні Конституційного Суду України принциповим щодо забезпечення гарантій незалежності прокуратури є також його висновок про те, що Конституція України серед повноважень Верховної Ради України безпосередньо не передбачає здійснення контролю за діяльністю прокуратури, а правом надавати собі додаткові конкретні повноваження шляхом прийняття відповідного закону Верховна Рада України не наділена.

Однак сьогодні ми спостерегаємо за наступним етапом реформування системи прокуратури. 17 вересня 2019 року Верховна Рада України 259 голосами ухвалила Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» [31].

Серед пріоритетів реформи є: оновлення людей та процесів у прокуратурі, налагодження роботи всієї системи кримінальної юстиції та активізація розслідування резонансних справ. Суттєвим у етапі реформування є початок роботи Офісу Генерального прокурора, який з'явився замість Генеральної прокуратури України. Був зменшений штат Генеральної прокуратури України, практично, на тисячу прокурорів і службовців. Оновлена прокуратура - це нові процеси і правила, позбавлені корупційних ризиків, зайвого бюрократичного формалізму, зволікань.

З 2020 року впроваджується нова людська й організаційна модель прокуратури, яка включатиме розвиток справедливої й конкурентної системи

добору кадрів і просування по службі, об'єктивну систему оцінювання якості роботи прокурорів, визначення нових стандартів професійної поведінки, інструментів мотивації прокурорів, впровадження електронної системи обліку людських ресурсів. Прокурорів будуть призначати на посади, підвищувати та мотивувати основувшись на прозорій системі найму та оцінки результатів роботи. Саме сучасна прокуратура зможе відіграти координуючу роль в налагодженні роботи органів системи кримінальної юстиції.

Здійснивши ретроспективний аналіз процесу становлення та розвитку прокуратури України, необхідно зазначити наступне: по-перше, усі визначені періоди становлення прокуратури України, визначення її місця, ролі в системі захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, основні функції визначались етапом розвитку держави, існуванням держави як такої, формою правління та наявним державним режимом України; по-друге, ефективність реформи органів прокуратури залежить від глибокого теоретичного обґрунтування ключових положень законодавства, потребує уваги науковців та юристів-практиків до визначення функціональних та організаційних основ здійснення прокурорської діяльності.

## **1.2. Мета, завдання та правові основи діяльності прокуратури України**

Дослідження системи, структури, принципів організації і діяльності, повноважень правоохоронних органів та посадових осіб вимагає детальної правової регламентації, регулювання.

Правовою основою прокурорської діяльності - є сукупність правових норм, які визначають засади організації та діяльності органів прокуратури України, встановлюють статус працівників органів прокуратури, регулюють правовідносини, що виступають об'єктом прокурорської

діяльності, регламентують її порядок, визначають способи, методи і засоби її здійснення, вважає А.В. Лапкін [8, с.18].

Правовою основою організації та діяльності прокуратури є насамперед Конституція України 1996 р. [1], Закон України «Про прокуратуру» [2], Кримінальний процесуальний [27] та Цивільний процесуальний кодекси України [32], Закон України «Про судоустрій і статус суддів України» [33] та інші закони України, а також визнані Україною відповідні міжнародні договори та угоди.

Умовно усі нормативно-правові акти, що регулюють діяльність прокуратури в залежності від їх змісту (предмета) можна поділити на: а) акти загального характеру; б) нормативні акти щодо організації й функціонування органів прокуратури [7, с. 15]. Або залежно від специфіки: а) загальні (звичайні) норми, які регулюють основний масив прокурорської діяльності; б) спеціальні (нетипові) норми, які встановлюють завдання прокуратури, принципи її діяльності, визначення поняття «прокурор» тощо [8, с.18].

За рівнем правової регламентації:

- 1) міжнародно-правовий рівень, тобто міжнародно-правові стандарти прокурорської діяльності);
- 2) рівень національного законодавства України.

За юридичною силою акта, де містяться норми: а) конституційні; б) рівня міжнародно-правових договорів; в) рівня законів; г) рівня підзаконних актів; д) рівня відомчих нормативно-правових актів

За юридичною природою: 1) норми матеріального права, які визначають правове положення прокуратури; 2) норми процесуального права, що регулюють процедури та форми прокурорської діяльності.

За характером: організаційні, які регулюють організацію прокуратури та статус її працівників; функціональні, що регулюють питання діяльності прокуратури.

Залежно від ролі у врегулюванні питань прокурорської діяльності:

а) основні (регулюють головні питання організації та діяльності прокуратури); б) допоміжні (регулюють окремі аспекти прокурорської діяльності або суміжні правовідносини).

Залежно від предметної спрямованості норм:

- ті, що визначають місце прокуратури серед органів державної влади;
- ті, що встановлюють принципи організації і діяльності прокуратури;
- ті, що закріплюють систему і структуру органів прокуратури;
- ті, що регламентують правовий статус прокурорських працівників;
- ті, що регулюють організацію роботи і управління в органах прокуратури;
- ті, що розкривають питання реалізації функцій прокуратури.

Проблемою правових основ прокурорської діяльності є те, що вони перебувають у процесі перманентного оновлення, що здійснюється у контексті судово-правової реформи в Україні. Відсутність єдиної концепції реформування прокуратури у незалежній Україні зумовлює їх нестабільність, наявність прогалин і колізій між різними нормами та суперечливий і непослідовний характер законодавчих змін. Обмеження ролі і функцій прокуратури в останні роки веде до звуження правових основ її організації і діяльності, а також зумовлює необхідність перегляду всього масиву норм, що склалися у цій сфері [8, с.18].

*Акти загального характеру. Конституція України.*

Конституція має найвищу юридичну силу та становить найвищий рівень регулювання прокурорської діяльності. Закріплення положень щодо прокуратури в Основному Законі свідчить про вагомую роль, яка відводиться прокуратурі в нашій державі.

Загальну основу для правозахисної діяльності прокуратури закладають положення ст. 3, відповідно до якої «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії

визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави», а також Розділу II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» [1].

Також інші положення. Звернення до суду для захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина гарантується безпосередньо на підставі Конституції (ст. 8). Згідно зі ст. 19 Основного Закону органи державної влади, до яких належить більшість правоохоронних органів, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Конституція України гарантує, що права та свободи людини і громадянина захищаються судом, і забезпечує кожному право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55) [1].

Прокуратура згадується у таких статтях Конституції України: п. 25 ст. 85, що відносить до повноважень Верховної Ради України надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора; висловлення недовіри Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади; п. 14 ст. 92, який вказує, що виключно законами України визначаються організація і діяльність прокуратури; п. 11 ст. 106, що визначає повноваження Президента України щодо призначення на посаду та звільнення з посади Генерального прокурора; п. 4 ст. 129, що проголошує як одну з основних засад судочинства підтримання публічного обвинувачення в суді прокурором; ст. 131, яка встановлює повноваження Вищої ради правосуддя щодо прокурорів та участь представників органів прокуратури у її формуванні [1].

Окрема стаття 131-1 розділу VIII «Правосуддя»: - визначає функції прокуратури; - регламентує порядок призначення та звільнення Генерального прокурора, строк його повноважень та гарантії

незмінюваності; - з питань визначення організації та порядку діяльності прокуратури відсилає до закону.

Тимчасові норми щодо прокуратури закріплені у п. 9 Перехідних положень (щодо продовження виконання функцій досудового розслідування та нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян), а також у пп. 9–11 п. 16<sup>1</sup> Перехідних положень (щодо строку повноважень Генерального прокурора та виконання прокуратурою функції представництва на перехідний період набрання чинності змінами до Конституції України щодо правосуддя) [1].

На думку А.В. Лапкіна можна виокремити наступні проблеми конституційного регулювання прокурорської діяльності [8, с.19]:

- відповідно до змін до Конституції України щодо правосуддя замість окремого розділу прокуратурі присвячена єдина стаття у розділі «Правосуддя», хоча при цьому питання про віднесення її до судової влади однозначно не вирішене. Це суперечить ст. 6 Конституції України, яка передбачає, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову;

- закріплення в Конституції України системи функцій прокуратури не є доцільним, оскільки функції з часом можуть змінюватися, у той час як Основний Закон держави має підвищену стабільність, що може обмежувати потенціал прокуратури;

- визначаючи порядок призначення та звільнення Генерального прокурора, Конституція України не встановлює жодних вимог до нього, що дозволяє ситуативно змінювати ці вимоги під конкретну особу у ЗУ «Про прокуратуру».

*Міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.* Відповідно до ст. 9 Конституції України такі чинні міжнародні договори є частиною національного законодавства. Серед

таких міжнародних правових актів є низка договорів, що визначають способи захисту прав і свобод людини, вимоги до організації судової влади, забезпечення її незалежності та ін. Найважливішими з них є: Загальна декларація прав людини, схвалена Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р. [34]; Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, схвалений Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 р. [35]; Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. [36]; Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання [37].

*Кримінальний процесуальний кодекс України* (далі – КПК України) регламентує: а) процедуру досудового розслідування злочинів; б) повноваження прокурора з кримінального переслідування злочинів; в) процедуру розгляду справ у всіх судових інстанціях та ін. [27].

Крім загальнодержавних нормативних актів важливе значення для регулювання діяльності органів прокуратури мають накази Генерального прокурора України, в яких відповідно до чинного законодавства роз'яснюються та конкретизуються завдання прокуратури при здійсненні нею наглядових та інших повноважень.

Прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому Законом України «Про прокуратуру», здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Прокуратура України належить до державних правоохоронних органів. Це означає, що прокуратура є носієм відповідних державно-владних повноважень, здійснює покладені лише на неї функції, діючи при цьому у межах визначеної законом компетенції, становить єдину систему органів, що мають власну організаційну структуру, та посадових осіб – прокурорів, які мають особливий правовий статус, фінансується з державного бюджету.

При цьому питання щодо місця прокуратури серед органів державної влади довгий час залишалося невизначеним і викликало бурхливі



дискусії. Це було пов'язано із тим, що Закон України «Про прокуратуру» не визначав належність прокуратури до якоїсь із гілок державної влади, а у Конституції України була наявною колізія, коли ст. 6 Конституції України передбачає [26], що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, проте статус прокуратури був врегульований на рівні окремого Розділу VII Основного Закону, який не містив жодних вказівок на приналежність прокуратури до якоїсь із гілок державної влади. Таким чином, прокуратура займала самостійне і незалежне положення у системі органів державної влади, виконуючи у державному механізмі особливі, властиві тільки їй функції, і ні за своїм генезисом, ні за характером повноважень не належачи до жодної з гілок влади, і не будучи підпорядкованою жодній із них.

Однак вказана ситуація змінилася у 2016 р. зі здійсненням конституційної реформи щодо правосуддя, коли в результаті внесення змін до Конституції України Законом № 1401-VIII від 2 червня 2016 р. Розділ VII «Прокуратура» був виключений, натомість Розділ VIII «Правосуддя» було доповнено ст. 131-1, при свяченою прокуратурі [29]. Відповідно на сьогодні є всі підстави розглядати прокуратуру як суміжний із судовою владою інститут. Сьогодні прокуратура продовжує діяти цілком автономно і самостійно, й ані в організаційному, ані у функціональному відношенні не підпорядковується судовій владі.

Метою прокурорської діяльності (або основне призначення прокуратури України) є захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

При цьому поняття «захист» необхідно розуміти у широкому значенні, що охоплює різні вияви діяльності в межах покладених на прокуратуру функцій щодо: 1) сприяння у реалізації таких прав, свобод та інтересів; 2) недопущення їх порушень шляхом попередження останніх та нагляду за додержанням таких прав, свобод та інтересів з боку інших уповно- важених органів; 3) відновлення прав та інтересів, порушених не-

правомірними діями; 4) притягнення до відповідальності винних у порушенні прав, свобод та інтересів.

Вказана мета прокурорської діяльності конкретизується при виконанні завдань трьох рівнів, які є загальними і реалізуються в усіх сферах прокурорської діяльності і при здійсненні усіх покладених на прокуратуру функцій:

1) захист прав і свобод людини.

Це зумовлює правозахисний характер прокурорської діяльності і кореспондує положенням ст. 3 Конституції України, відповідно до якої «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави».

Таким чином, захист прав і свобод людини і громадянина є першочерговим завданням прокуратури, визначає зміст і характер покладених на неї функцій. Йдеться про захист соціально-економічних, політичних особистих прав і свобод людини та громадянина, насамперед осіб, які потребують державної підтримки та допомоги, тощо. Водночас прокуратура є однією із найважливіших складових механізму утвердження і забезпечення прав і свобод людини, що функціонує задля виконання відповідного обов'язку держави, задекларованого у ст. 3 Конституції України, і до якого, крім прокуратури, включають також діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, центрів надання безоплатної вторинної правової допомоги, адвокатури та ін.;

2) захист загальних інтересів суспільства.

Завданням прокурорської діяльності є захист не лише прав та свобод конкретного індивіда, а й суспільства в цілому. При цьому діяльність прокуратури має бути спрямована на захист економічних, політичних, культурних, духовних та інших суспільних цінностей. Захист суспільних

інтересів тісно пов'язаний із захистом прав і свобод людини, оскільки одним із найголовніших інтересів суспільства є всебічна правова захищеність індивіда, і навпаки – суспільні інтереси виражають загальні потреби членів суспільства, кожної окремої людини;

3) захист загальних інтересів держави.

Очевидно, що прокуратура як орган державної влади покликана захищати інтереси держави. Проте той факт, що законодавець передбачив це завдання останнім у переліку завдань прокуратури, свідчить про підпорядкованість інтересів держави правам і свободам її громадян та суспільним потребам, що є атрибутом демократичної правової держави і має знаходити своє конкретне вираження у діяльності прокуратури. Серед інтересів держави, захист яких є пріоритетним для органів прокуратури, є забезпечення незалежності і обороноздатності України, фінансово-економічні інтереси держави, передусім у бюджетній та земельній сферах, належне функціонування системи кримінальної юстиції, а також пенітенціарної системи тощо. Необхідно відмітити, що захист державних інтересів є нерозривно пов'язаним із захистом інтересів суспільства, а також, у свою чергу, із захистом прав і свобод людини.

Тобто ми розглянули загальні завдання прокуратури, які виконуються всіма прокурорами при здійсненні всіх покладених на прокуратуру функцій і це захист: прав і свобод людини; загальних інтересів суспільства та загальних інтересів держави.

Однак, прокуратура виконує й галузеві (спеціальні) завдання, які реалізуються при виконанні окремих функцій прокуратури:

А) Завдання прокурора у судовому процесі (підтримання публічного обвинувачення і представництва інтересів держави у суді).

Прокурор, який бере участь у розгляді справ у судах, додержуючи принципу незалежності суддів і підкорення їх тільки закону, сприяє виконанню вимог закону про всебічний, повний і об'єктивний розгляд справ та постановленню судових рішень, що ґрунтуються на законі

Б) Завдання діяльності прокурора у кримінальному провадженні (процесуального керівництва і організації досудового розслідування тощо) – сприяти: - розкриттю кримінальних правопорушень, захисту особи, її прав, свобод, власності, прав під приємств, установ, організацій від злочинних та кримінально-протиправних посягань; - виконанню вимог закону про невідворотність відповідальності за вчинене кримінальне правопорушення; - запобіганню незаконному притягненню особи до кримінальної відповідальності; - охороні прав і законних інтересів осіб при здійсненні кримінального провадження; - здійсненню заходів щодо запобігання кримінальним правопорушенням, усунення причин та умов, що сприяють їх вчиненню

В) Завдання 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, – додержання законності під час перебування осіб у місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, в установах виконання покарань, інших установах, що виконують покарання або заходи примусового характеру, які призначаються судом, додержання встановленого кримінально-виконавчим законодавством порядку та умов тримання або відбування покарання особами у цих установах, їх прав і виконання ними своїх обов'язків.

Відповідно до положень Конституції України прокуратура здійснює:

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

### 1.3. Система і структура органів прокуратури

В Основному Законі України зазначено, що організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом.

Прокуратуру в Україні очолює Генеральний прокурор, якого призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Президент України [1].

У Статті 7 Закону України «Про прокуратуру» представлена система прокуратури України [2]. Систему прокуратури України становлять:

- 1) Офіс Генерального прокурора;
- 2) обласні прокуратури;
- 3) окружні прокуратури;
- 5) Спеціалізована антикорупційна прокуратура.

На сьогодні ліквідована військова прокуратура та почав працювати Офіс Генерального прокурора, який з'явився замість Генеральної прокуратури України.

У разі потреби рішенням Генерального прокурора можуть утворюватися спеціалізовані прокуратури на правах структурного підрозділу Офісу Генерального прокурора, на правах обласних прокуратур, на правах підрозділу обласної прокуратури, на правах окружних прокуратур, на правах підрозділу окружної прокуратури.

Перелік, утворення, реорганізація та ліквідація спеціалізованих прокуратур, визначення їх статусу, компетенції, структури і штатного розпису здійснюються Генеральним прокурором.

Особливості організації і діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури визначені статтею 8-13 Закону України «Про прокуратуру». Утворення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, визначення її структури і штату здійснюються Генеральним прокурором за погодженням з Директором Національного антикорупційного бюро України.

В Законі України «Про прокуратуру» зазначено, що 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.

Офіс Генерального прокурора організовує та координує діяльність усіх органів прокуратури, забезпечує належне функціонування Єдиного реєстру досудових розслідувань та його ведення органами досудового розслідування, визначає єдиний порядок формування звітності про стан кримінальної протиправності і роботу прокурора з метою забезпечення ефективного виконання функцій прокуратури, а також здійснює управління об'єктами державної власності, що належать до сфери управління Офісу Генерального прокурора [2].

Офіс Генерального прокурора очолює Генеральний прокурор, який має двох перших заступників та заступників, а також заступника Генерального прокурора - керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

У структурі Офісу Генерального прокурора утворюються департаменти, управління, відділи, а також Генеральна інспекція. Управління та відділи можуть бути самостійними або входити до складу департаменту (управління). Положення про самостійні структурні підрозділи Офісу Генерального прокурора затверджуються Генеральним прокурором.

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

У системі прокуратури може запроваджуватися спеціалізація прокурорів.

В Офісі Генерального прокурора утворюється (на правах самостійного структурного підрозділу) Спеціалізована антикорупційна прокуратура, на яку покладаються такі функції:

1) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України;

2) підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях;

3) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим Законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями, а також представництво у межах своєї компетенції інтересів держави у справах про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави [2].

У межах реалізації своїх функцій Спеціалізована антикорупційна прокуратура здійснює міжнародне співробітництво.

У нормах статті 10 Закону України «Про прокуратуру», зазначається [2]:

1. У системі прокуратури України діють обласні прокуратури, до яких належать прокуратури областей, прокуратура Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, Київська міська прокуратура.

2. Обласну прокуратуру очолює керівник обласної прокуратури, керівник прокуратури Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, керівник Київської міської прокуратури, який має першого заступника та не більше трьох заступників.

3. У структурі обласної прокуратури утворюються підрозділи - управління та відділи.

4. Утворення, перелік, територіальна юрисдикція, реорганізація та ліквідація обласних прокуратур, визначення їхньої компетенції, структури і штатного розпису здійснюються Генеральним прокурором.

Стаття 12 Закону України «Про прокуратуру» вказує на окружні прокуратури [2]:

1. У системі прокуратури України діють окружні прокуратури, перелік та територіальна юрисдикція яких визначається наказом Генерального прокурора. Утворення, реорганізація та ліквідація окружних прокуратур, визначення їхньої компетенції, структури і штатного розпису здійснюються Генеральним прокурором.

2. Окружну прокуратуру очолює керівник окружної прокуратури, який має першого заступника та не більше двох заступників.

3. У структурі окружної прокуратури в разі необхідності утворюються такі підрозділи, як відділи.

Щодо кількісного складу органів прокуратури норми Закону України «Про прокуратуру» встановлюють, що загальна чисельність працівників органів прокуратури становить не більше 15000 осіб, зокрема загальна чисельність прокурорів становить не більше 10000 осіб.

У структурі органів прокуратури встановлюються посади державних службовців, інших працівників, діяльність яких регулюється Законом України «Про прокуратуру» та іншими законодавчими актами України [2].

Розглянемо більш детально структуру Офісу Генерального прокурора, яка затверджена наказом Генерального прокурора від 21.12. 2019 р. № 99-шц [38]: ГЕНЕРАЛЬНИЙ ПРОКУРОР

ПЕРШІ ЗАСТУПНИКИ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА

ЗАСТУПНИКИ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА

ЗАСТУПНИК ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА – КЕРІВНИК

СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОКУРАТУРИ

ПАТРОНАТНА СЛУЖБА (НА ПРАВАХ ВІДДІЛУ)

ДЕПАРТАМЕНТ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ТА

ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ, КОНТРОЛЮ ВИКОНАННЯ ТА

ПЕРЕВІРОК СТАНУ ОРГАНІЗАЦІЇ ПРОКУРОРСЬКОЇ РОБОТИ:

Управління організаційного забезпечення діяльності керівництва:



- відділ організаційного забезпечення діяльності Генерального прокурора; - відділ організаційного забезпечення діяльності заступників Генерального прокурора;

Управління організаційно-контрольної діяльності:

- відділ організації роботи та контролю виконання;  
- відділ забезпечення взаємодії з структурними підрозділами з питань реформування органів прокуратури;

Управління аналітичного забезпечення діяльності Генерального прокурора: - відділ аналітичної роботи; - відділ організаційного забезпечення діяльності органів прокурорського самоврядування;

Управління перевірок стану організації прокурорської роботи: - відділ перевірок стану організації прокурорської роботи; - відділ нагляду за організацією процесуального керівництва, підтримання обвинувачення в суді у актуальних та резонансних провадженнях;

Управління взаємодії з органами державної влади:

- відділ взаємодії з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Офісом Президента України; - відділ взаємодії з іншими центральними органами влади та документального забезпечення.

ДЕПАРТАМЕНТ КАДРОВОЇ РОБОТИ ТА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ:

Управління роботи з кадрами: відділ роботи з кадрами;

Управління роботи з персоналом державної служби: відділ роботи з персоналом державної служби; відділ штатів, обліку кадрів та мобілізаційної роботи.

ВІДДІЛ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ КАДРОВОЇ КОМІСІЇ З РОЗГЛЯДУ ДИСЦИПЛІНАРНИХ СКАРГ ПРО ВЧИНЕННЯ ПРОКУРОРОМ ДИСЦИПЛІНАРНОГО ПРОСТУПКУ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ЩОДО ПРОКУРОРІВ

ДЕПАРТАМЕНТ КРИМІНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ТА АНАЛІТИКИ:

Управління кримінальної політики та аналітики: - відділ визначення кримінальної політики; - відділ аналітичної діяльності;

Управління контролю якості прокурорської діяльності: відділ оцінки якості роботи прокурорів; відділ методологічного забезпечення діяльності прокурорів.

ДЕПАРТАМЕНТ ОРГАНІЗАЦІЇ І ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИЦТВА ДОСУДОВИМ РОЗСЛІДУВАННЯМ ОРГАНІВ ПОЛІЦІЇ І ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ ТА У КРИМІНАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕННЯХ ЩОДО ОРГАНІЗОВАНОЇ ЗЛОЧИННОСТІ:

Управління нагляду за додержанням законів Національною поліцією України: перший відділ організації процесуального керівництва та підтримання публічного обвинувачення; другий відділ організації процесуального керівництва та підтримання публічного обвинувачення; відділ організації процесуального керівництва та підтримання публічного обвинувачення у територіальних підрозділах; відділ контролю за негласною діяльністю;

Управління нагляду за додержанням законів Державною фіскальною службою України: відділ організації процесуального керівництва, підтримання публічного обвинувачення та контролю за негласною діяльністю; відділ організації процесуального керівництва та підтримання публічного обвинувачення у територіальних підрозділах;

Управління нагляду та процесуального керівництва у кримінальних провадженнях щодо організованої та транснаціональної злочинності: відділ організації процесуального керівництва та підтримання публічного обвинувачення; відділ організації процесуального керівництва та підтримання публічного обвинувачення у кримінальних провадженнях щодо транснаціональної злочинності; відділ організації процесуального керівництва та підтримання публічного обвинувачення у територіальних підрозділах; відділ контролю за негласною діяльністю; Відділ координації та аналізу; Відділ документального забезпечення.

ДЕПАРТАМЕНТ НАГЛЯДУ ЗА СПЕЦІАЛЬНИМИ ОРГАНАМИ ПРАВОПОРЯДКУ:

Управління кримінальних проваджень:

- відділ процесуального керівництва досудовими розслідуваннями Служби безпеки України та підтримання обвинувачення;
- відділ процесуального керівництва досудовим розслідуванням щодо захисту суверенітету і територіальної цілісності України та підтримання обвинувачення;
- відділ процесуального керівництва та підтримання обвинувачення щодо співробітників спеціальних органів правопорядку;
- відділ боротьби з тероризмом;

Управління нагляду:

- відділ нагляду за оперативно-розшуковою діяльністю СБУ та Держприкордонслужби;
- відділ нагляду за оперативно-розшуковою діяльністю ДБР та інших органів;
- відділ нагляду за оперативно-розшуковою діяльністю Національної поліції та Бюро фінансових розслідувань;

Управління координації: відділ нагляду за органами досудового розслідування та підтримання обвинувачення; відділ координації та інформаційно-аналітичної роботи;

Відділ документального забезпечення.

СПЕЦІАЛІЗОВАНА ПРОКУРАТУРА У СФЕРІ НАГЛЯДУ ЗА КРИМІНАЛЬНИМИ ПРОВАДЖЕННЯМИ ПРО ВІЙСЬКОВІ ЗЛОЧИНИ ТА У СФЕРІ ОБОРОННО-ПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ (на правах Департаменту):

Управління процесуального керівництва у кримінальних провадженнях: перший відділ процесуального керівництва; другий відділ процесуального керівництва;

Управління процесуального керівництва у кримінальних провадженнях про злочини у сфері оборонно-промислового комплексу: перший відділ процесуального керівництва; другий відділ процесуального керівництва;

Управління нагляду за додержанням законів у кримінальному провадженні та при проведенні оперативно-розшукової діяльності: відділ організації процесуального керівництва; відділ підтримання публічного обвинувачення в суді та нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях; відділ нагляду за додержанням законів при проведенні оперативно-розшукової діяльності;

Організаційно-методичний відділ.

ДЕПАРТАМЕНТ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИЦТВА В ОСОБЛИВО ВАЖЛИВИХ КРИМІНАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕННЯХ:

- відділ процесуального керівництва у кримінальних провадженнях щодо розкрадання державних коштів;
- відділ процесуального керівництва у кримінальних провадженнях у кредитно-фінансовій сфері;
- відділ процесуального керівництва у кримінальних провадженнях щодо посягань на права інвесторів;
- відділ процесуального керівництва у кримінальних провадженнях в екологічній сфері;
- відділ процесуального керівництва у кримінальних провадженнях щодо легалізації (відмивання) злочинних доходів.

ДЕПАРТАМЕНТ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИЦТВА У КРИМІНАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕННЯХ ПРО КАТУВАННЯ ТА ІНШІ СЕРЙОЗНІ ПОРУШЕННЯ ПРАВ ГРОМАДЯН З БОКУ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ: перший відділ процесуального керівництва; другий відділ процесуального керівництва; третій відділ процесуального керівництва; відділ організаційно-аналітичного та документального забезпечення.

ДЕПАРТАМЕНТ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИЦТВА У КРИМІНАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕННЯХ ПРО ЗЛОЧИНИ, ВЧИНЕННІ У ЗВ'ЯЗКУ ІЗ МАСОВИМИ ПРОТЕСТАМИ У 2013-2014 РОКАХ:

- перший відділ процесуального керівництва;

- другий відділ процесуального керівництва;
- третій відділ процесуального керівництва;
- відділ організації та криміналістичного супроводження процесуального керівництва.

ДЕПАРТАМЕНТ ПРЕДСТАВНИЦТВА ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ В СУДІ:

Управління організації представництва:

- відділ забезпечення представницької діяльності;
- відділ забезпечення виконання судових рішень;

Управління організації участі прокурорів в суді:

- відділ представництва інтересів держави;
- відділ представництва інтересів органів прокуратури;

Відділ представництва інтересів держави у військовій сфері;

Відділ забезпечення діяльності у сфері запобігання і протидії корупції.

СПЕЦІАЛІЗОВАНА АНТИКОРУПЦІЙНА ПРОКУРАТУРА (на правах Департаменту):

Управління процесуального керівництва, підтримання державного обвинувачення та представництва в суді: перший відділ; другий відділ; третій відділ; четвертий відділ; п'ятий відділ; шостий відділ;

Аналітично-статистичний відділ;

Відділ документального забезпечення.

ГЕНЕРАЛЬНА ІНСПЕКЦІЯ (на правах Департаменту):

Управління внутрішньої безпеки:

- відділ запобігання правопорушенням в органах прокуратури;
- відділ нагляду за додержанням законів при здійсненні оперативно-розшукової діяльності щодо прокурорів та працівників органів прокуратури;
- відділ інформаційно-аналітичної роботи;
- відділ технічного захисту інформації;
- відділ документального забезпечення;

Управління організації процесуального керівництва досудовим розслідуванням, підтримання публічного обвинувачення: перший відділ процесуального керівництва та підтримання публічного обвинувачення; другий відділ процесуального керівництва та підтримання публічного обвинувачення; третій відділ процесуального керівництва та підтримання публічного обвинувачення.

ДЕПАРТАМЕНТ НАГЛЯДУ У КРИМІНАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕННЯХ ЩОДО ЗЛОЧИНІВ, ВЧИНЕНИХ В УМОВАХ ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ:

Управління нагляду та інформаційно-аналітичної роботи у кримінальних провадженнях щодо злочинів, вчинених на тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим і міста Севастополя та в умовах збройного конфлікту:

- відділ процесуального керівництва у кримінальних провадженнях щодо злочинів, вчинених на тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим і міста Севастополя та в умовах збройного конфлікту;

- відділ нагляду та інформаційно-аналітичної роботи у кримінальних провадженнях щодо злочинів, вчинених на тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим і міста Севастополя та в умовах збройного конфлікту;

Управління нагляду та інформаційно-аналітичної роботи у кримінальних провадженнях щодо злочинів, вчинених на тимчасово окупованих територіях у Донецькій і Луганській областях та в умовах збройного конфлікту:

- перший відділ процесуального керівництва у кримінальних провадженнях щодо злочинів, вчинених на тимчасово окупованих територіях у Донецькій і Луганській областях та в умовах збройного конфлікту;

- другий відділ процесуального керівництва у кримінальних провадженнях щодо злочинів, вчинених на тимчасово окупованих територіях у Донецькій і Луганській областях та в умовах збройного конфлікту;

- відділ нагляду та інформаційно-аналітичної роботи у кримінальних провадженнях щодо злочинів, вчинених на тимчасово окупованих територіях у Донецькій і Луганській областях та в умовах збройного конфлікту.

ДЕПАРТАМЕНТ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ТА ПОВЕРНЕННЯ АКТИВІВ: - відділ правової допомоги; - відділ екстрадиції; - відділ міжнародного співробітництва та повернення активів; - відділ організації перекладів.

ДЕПАРТАМЕНТ НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ ПРИ ВИКОНАННІ СУДОВИХ РІШЕНЬ У КРИМІНАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕННЯХ, ІНШИХ ЗАХОДІВ ПРИМУСОВОГО ХАРАКТЕРУ У МІСЦЯХ НЕСВОБОДИ, А ТАКОЖ ПРОБАЦІЇ: - відділ нагляду за додержанням законів у місцях попереднього ув'язнення, а також при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення; - відділ нагляду за додержанням законів при виконанні кримінальних покарань та пробації; - відділ нагляду за додержанням законів щодо надання медичної допомоги; - відділ організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням.

ДЕПАРТАМЕНТ ПЛАНОВО-ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, БУХГАЛТЕРСЬКОГО ОБЛІКУ ТА ЗВІТНОСТІ: відділ планування та фінансування; відділ бухгалтерського обліку та звітності; відділ розрахунків із заробітної плати; відділ консолідованої звітності та координації діяльності розпорядників нижчого рівня.

УПРАВЛІННЯ ПІДТРИМАННЯ ПУБЛІЧНОГО ОБВИНУВАННЯ В СУДІ: - відділ забезпечення підтримання публічного обвинувачення; - відділ організації підтримання публічного обвинувачення.

УПРАВЛІННЯ СТРАТЕГІЧНОГО РОЗВИТКУ, ПРЕВЕНЦІЇ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ ТА РЕФОРМ: відділ стратегічного планування та впровадження стандартів діяльності; відділ превенції кримінальних правопорушень.

УПРАВЛІННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ДІТЕЙ ТА ПРОТИДІЇ НАСИЛЬСТВУ: відділ представництва у сфері охорони дитинства; відділ

протидії насильству щодо дітей; відділ виконання функцій прокуратури щодо неповнолітніх, які перебувають у конфлікті із законом.

УПРАВЛІННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЄДИНОГО РЕЄСТРУ ДОСУДОВИХ РОЗСЛІДУВАНЬ ТА ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОЇ РОБОТИ: відділ організаційного забезпечення Єдиного реєстру; відділ інформаційно-аналітичної роботи; відділ інформаційного забезпечення учасників кримінального провадження.

УПРАВЛІННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ: відділ правового аналізу; відділ систематизації та обліку актів законодавства; відділ документального забезпечення.

УПРАВЛІННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ПРИЙОМУ ГРОМАДЯН, РОЗГЛЯДУ ЗВЕРНЕНЬ ТА ЗАПИТІВ: відділ депутатських звернень і запитів; відділ звернень громадян; відділ розгляду запитів на публічну інформацію; відділ прийому громадян.

УПРАВЛІННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ДЕРЖАВНОЇ ТАЄМНИЦІ: відділ охорони державної таємниці та допускної роботи; відділ забезпечення секретного діловодства; відділ забезпечення секретного діловодства Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

ВІДДІЛ ВНУТРІШНЬОГО АУДИТУ ТА ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

УПРАВЛІННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ: відділ підготовки інформаційних матеріалів; відділ взаємодії із засобами масової інформації.

ДЕПАРТАМЕНТ ОРГАНІЗАЦІЇ І ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИЦТВА ДОСУДОВИМ РОЗСЛІДУВАННЯМ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ:

Перше управління організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням, яке здійснюється слідчими центрального апарату Державного бюро розслідувань: перший відділ процесуального керівництва;

- другий відділ процесуального керівництва; третій відділ процесуального керівництва;



Друге управління організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням, яке здійснюється слідчими центрального апарату Державного бюро розслідувань: перший відділ процесуального керівництва; другий відділ процесуального керівництва; третій відділ процесуального керівництва;

Управління організації процесуального керівництва досудовим розслідуванням, яке здійснюється слідчими територіальних органів Державного бюро розслідувань: перший відділ організації процесуального керівництва; другий відділ організації процесуального керівництва; третій відділ організації процесуального керівництва;

Відділ організації інформаційного забезпечення та координації діяльності структурних підрозділів;

Відділ нагляду за додержанням законів оперативними підрозділами Державного бюро розслідувань;

Відділ документального забезпечення.

**ДЕПАРТАМЕНТ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ:**

- відділ впровадження та супроводження інформаційних систем;
- відділ адміністрування мереж та технічного захисту інформації;
- відділ забезпечення центрів приймання-передачі даних та мультимедійних систем.

**ДЕПАРТАМЕНТ ДОКУМЕНТАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ:**

Управління реєстрації вхідних та вихідних документів:

- відділ реєстрації вхідних документів;
- відділ реєстрації вихідних документів;

Управління виготовлення, редагування, опрацювання та зберігання документів: - відділ виготовлення та редагування документів; - відділ зберігання документів; - відділ організації роботи з документами керівництва Офісу Генерального прокурора.

ДЕПАРТАМЕНТ ЛОГІСТИКИ, РЕСУРСНОГО ТА МАТЕРІАЛЬНО-ТЕХНІЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ:

Управління комунально-експлуатаційного забезпечення та капітального будівництва: комунально-експлуатаційний відділ; відділ капітального будівництва, поточного ремонту та технічного нагляду;

Управління матеріально-технічного забезпечення та організації закупівель: відділ організації закупівель, моніторингу та договірної роботи; відділ матеріально-технічного забезпечення та контролю за його використанням; відділ технічного забезпечення та супроводження користувачів;

Управління транспортного забезпечення, пожежної безпеки та режиму: відділ транспортного забезпечення та безпеки дорожнього руху; відділ режиму та охорони праці; відділ пожежної безпеки та цивільного захисту; відділ приймання, опрацювання та аналізу оперативної інформації.

## РОЗДІЛ 2

# ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ РОБОТИ ТА ДІЯЛЬНОСТІ СУЧАСНОЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ: АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ТА ВИМОГИ СЬОГОДЕННЯ

### 1.1. Принципи (засади) організації і діяльності прокуратури

Прокурорська система, як і будь-яка інша державна чи недержавна структура, базується на певних принципах (засадах) її організації та діяльності. Наявність принципів організації і діяльності прокуратури, а також принципів організації роботи її органів зумовлюють сутність, зміст, структуру організації діяльності тих чи інших органів прокуратури.

Академічний тлумачний словник української мови [39, с. 300] визначає засади як «принцип» – вихідне, головне положення, принцип; основу світогляду, правило поведінки. Принципи права, як визначала їх О.Ф. Скакун, - це об'єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги (позитивні зобов'язання), які ставляться до учасників суспільних відносин із метою гармонічного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів. Іншими словами, це є своєрідна система координат, у рамках якої розвивається право, і одночасно вектор, який визначає напрямок його розвитку [40]. О.Ф. Скакун наводить класифікацію принципів права, зокрема, в залежності від поширення їх дії виділяють: 1) загальні - до них належать: принципи верховенства права, соціальної справедливості, гуманізму, рівності громадян, демократизму, законності, взаємної відповідальності держави перед особою, а особи - перед державою, принцип поєднання переконання та примусу в праві; 2) галузеві - діють передусім у конкретній галузі, їх дія обмежується відповідним предметом правового регулювання цієї галузі; 3) міжгалузеві - їх дія поширюється на декілька галузей права, які мають певне близьке значення; 4) принципи інститутів - це основні ідеї, що лежать в основі побудови певного інституту права [40].

Відповідно до положень теорії права, «принципи права - це провідні засади, ідеї права, які в конкретному вигляді характеризують його зміст, визначають спрямованість правового регулювання. Вони зумовлені об'єктивними закономірностями існування і розвитку людини та суспільства» [41].

На думку Л. Європіної вбачається, що обидва терміни: «засади» і «принципи» за своїм змістовим наповненням однозначні, а отже, можуть розглядатися як семантично споріднені, такі, що утворюють певну термінологічну послідовність, своєрідну модель базових термінів, прийнятних для використання в наукових дослідженнях загалом та поодиноких науковотеоретичних і прикладних розробках зокрема, в тому числі присвячених сфері прокурорської діяльності [42, с. 74].

Організація діяльності прокуратури України ґрунтується на принципах, які визначені Законом України «Про прокуратуру». Принципи організації діяльності прокуратури – це керівні положення, які визначають найбільш істотні риси й ознаки діяльності органів прокуратури й основні вимоги, що ставляться до неї [43]. Зміни до Закону України «Про прокуратуру», які відбуваються з жовтня 2014 року й по теперішній час, багато що змінили в організації та діяльності прокуратури сучасної України, включаючи питання щодо засад (принципів) її функціонування. Це пояснює неабиякий інтерес, виявлений вітчизняною наукою до проблематики прокуратури та її реформування. Зокрема, дослідження цього питання останнім часом суттєво розширилось, що відображено у працях Р.І. Басараба, І.М. Бевзюк, О.М. Білоусова, М.І. Бортуна, В.В. Голуба, І.М. Козьякова, О.Б. Комарницької, Н.С. Наулік, І.В. Орищенко, Г.В. Попова, О.С. Проневича, М.В. Руденка, О.Р. Севрук, О.М. Толочка, Я.М. Толочко, М.С. Туркота, Ю.А. Турлової, Л. Європіна, В.М. Юрчишина та інших вчених.

З урахуванням загальних наукових підходів щодо класифікації принципів наведемо класифікацію принципів прокуратури:

За способом їх закріплення:

1. На принципи, що прямо закріплені в Законі України «Про прокуратуру» ст. 3: 1) верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю; 2) законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності; 3) територіальності; 4) презумпції невинуватості; 5) незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків; 6) політичної нейтральності прокуратури; 7) недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади; 8) поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом; 9) прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання; 10) неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки [2].

2. Та принципи, що випливають з аналізу законодавства про прокуратуру, наприклад, Стаття 4 Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів закріплює основні принципи професійної етики та поведінки прокурорів [44]. Вказано, що професійна діяльність прокурорів ґрунтується на принципах: - верховенства права та законності; - поваги до прав і свобод людини і громадянина, недопущення дискримінації; - незалежності та самостійності; - політичної нейтральності; - презумпції невинуватості; - справедливості, неупередженості та об'єктивності; - професійної честі і гідності, формування довіри до прокуратури; - прозорості службової діяльності, конфіденційності; - утримання від виконання незаконних наказів та вказівок; - недопущення конфлікту інтересів; - компетентності та

професіоналізму; - доброчесності, зразковості поведінки та дисциплінованості; - поваги до незалежності суддів.

За сферою їх поширення – на загальні, що характерні для усієї системи права, будь-яких галузей права чи будь-якої правової діяльності (принципи верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю, законності, справедливості, гуманізму), міжгалузеві (незалежності, прозорості, презумпції невинуватості, неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки) та галузеві, властиві виключно прокуратурі (політичної нейтральності прокуратури).

За джерелом їх закріплення – на закріплені Конституцією України (принципи верховенства права, законності, пріоритетності життя та здоров'я, честі та гідності, недоторканності і безпеки людини), і такі, що закріплені спеціальним законодавством про прокуратуру (незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків; політичної нейтральності прокуратури). Принципи верховенства права та законності, хоч і передбачені Законом «Про прокуратуру», однак є конституційними, оскільки мають закріплення саме в Конституції у ст. 8 [1].

Принципи діяльності прокуратури можна класифікувати також на: 1) національні (внутрішньодержані): юридичні та етичні; 2) міжнародні (принципи діяльності, які акріплені у міжнародних договорах).

Наведена класифікація не є вичерпною, відповідно до мети та завдання дослідження можливо виокремлення й інші групи принципів прокуратури.

Л. Європіна справедливо стверджує, що засади (принципи) органів прокуратури мають надзвичайне значення для їх організації та діяльності [42]. Адже це базові ідеї, обумовлені функціями, метою й завданнями прокуратури, які стосуються всіх напрямів її діяльності, визначають організаційні основи побудови прокурорської системи, умови її

функціонування, існуючі підходи до кадрового забезпечення, початкової підготовки та підвищення кваліфікації персоналу, а також правові й моральні норми поведінки посадових осіб при реалізації ними владних повноважень. Водночас доцільно окреслити засади (принципи) діяльності прокуратури як основоположні положення, що мають характер безумовних вимог, закріплені в законах і підзаконних нормативноправових актах (деонтологічних кодексах, статутах тощо) та є керівними началами для органів і посадових осіб, уповноважених на забезпечення завдань прокуратури, сформульованих у ст. 121 Конституції України (ст. 131-1 її редакції, оновленої відповідно до Закону України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII) та ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» [1; 2].

Діяльність прокуратури ґрунтується на десяти засадах, які ми зазначили раніше, які мають закріплення в ч. 1 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» [2]. Розглянемо деякі принципи діяльності прокуратури, які є також найрозповсюдженішими національними принципами діяльності.

**Принцип (засада) верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю** – це головна загальноправова основа діяльності всіх органів держави, в тому числі і прокуратури.

Зі Статуту Ради Європи вимога про визнання принципу верховенства права є складовою частиною національної правової системи [45]. Визнаючи принцип верховенства права, Конституція України створила належні умови ефективного захисту прав і свобод людини, ствердила, що національне законодавство не повинно суперечити природнім правам людини, зокрема, на життя, свободу, безпеку, власність, рівність тощо [1].

Верховенство права – це конституційна декларація, конституційний принцип, суть якого означає абсолютний і безумовний пріоритет права. Він закріплений у ст. 8 Конституції, згідно з якою в Україні визнається і діє принцип верховенства права, та ст. 3 Конституції, відповідно до якої людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в

Україні найвищою соціальною цінністю [1]. Головним критерієм верховенства права і законності будь-якого нормативного акта є його відповідність Конституції України, яка має найвищу юридичну силу.

Визнання і дотримання принципу верховенства права є однією з основних і невід'ємних ознак правової держави, у побудові якої бере активну участь прокуратура, керуючись своїм конституційним призначенням та функціями.

Нормативно цю засаду (принцип) закріплено як у низці міжнародних нормативно-правових актів (у преамбулі Конвенції з прав людини і основоположних свобод [36]; преамбулі та ст. 3 Статуту Ради Європи [45], Американській конвенції про права людини [46] та ін.), так і в національному законодавстві (п. 1 ст. 8 Конституції України [1], ст. 8 КАС України [47], у преамбулі, ст. 2, ч. 1 ст. 6 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [48], ст. 5 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» [49] тощо).

Тлумачення цього принципу надано в п. 1 постанови Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 року № 9 «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя»: «Відповідно до ... Конституції в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституційні права та свободи людини і громадянина є безпосередньо діючими. Вони визначають цілі і зміст законів та інших нормативно-правових актів, зміст і спрямованість діяльності органів законодавчої та виконавчої влади, органів місцевого самоврядування і забезпечуються захистом правосуддя» [50].

**Принцип (засада) законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності** - означає, що органи прокуратури здійснюють свої повноваження на підставі неухильного дотримання вимог Конституції України та чинних законів. Вимога неупередженості та об'єктивності означає безсторонню діяльність органів прокуратури при виконанні покладених на неї функцій. Реалізуючи конституційні функції, прокурори всіх рівнів (включно з Генеральним прокурором України) застосовують норми закону до



порушників та діють у межах, встановлених законодавством, та на підставі закону. Форми, методи та всі документи, включаючи адміністративні, мають ґрунтуватися на чинному законодавстві і не містити положень щодо превалювання власних інтересів чи власних поглядів.

Поряд з засадою верховенства права загальною засадою прокурорської діяльності є також засада законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності. Якщо верховенство права – поняття науково-теоретичне і визначальне для усієї системи права, то феномен «законності», зароджуючись у теоретично-правовій сфері правотворення, охоплює правозастосовчу практику, та одночасно «законність» є принципом прокурорської діяльності, тобто є фактором повсякденної оцінки застосування Закону при виконанні кожної функції, у кожному конкретному провадженні, справі.

Аналізуючи принцип законності доцільно зазначити, що у правовій літературі обґрунтовується наявність різного числа принципів законності. Найбільш важливими з них можна виділити наступні:

1. Принцип єдності законності полягає у забезпеченні єдності розуміння законів та підзаконних актів, одноманітного тлумачення та застосування нормативно-правових актів, встановлення рівних можливостей та відповідальності для всіх суб'єктів права.

2. Принцип загальності законності забезпечує рівність всіх суб'єктів суспільних відносин перед законом.

3. Верховенство закону виявляється у вищій юридичній силі закону у порівнянні з іншими нормативно-правовими актами.

4. Принцип гарантованості прав та свобод громадян забезпечує конституційне їх закріплення і гарантування, відповідність міжнародно-правовим стандартам та можливість поновлення порушених прав.

5. Взаємодія законності та доцільності полягає у можливості суб'єктів правових відносин приймати найбільш ефективні, доцільні рішення у межах правового поля, визначеного нормою права.

6. Невідворотність відповідальності як принцип законності полягає у тому, що кожне скоєне правопорушення повинно бути розкрито, а винні у його вчиненні повинні нести відповідальність, передбачену законом.

7. Взаємозв'язок законності та культури визначає взаємозалежність рівня законності від рівня загальної і правової культури громадян та посадових осіб [51].

Серед науковців існує думка, що принцип законності в діяльності прокуратури – обов'язок здійснювати діяльність за допомогою всіх доступних законних засобів у разі порушення норм права.

В діяльності прокуратури, принцип законності найяскравіше відображає її правоохоронну сутність. Зазначений принцип стосується не лише діяльності, але й організації прокуратури, оскільки її система формується у точній відповідності до положень Конституції України, законів України та інших нормативних актів. На основі законності реалізуються не лише наглядові, але й інші функції прокуратури [52, с. 693].

В науці широко розкрито значення принципу законності, показано його багатогранність, багато перспективний характер. Принцип законності становить вихідний принцип побудови і діяльності прокуратури, є «мірою мір» всіх інших принципів. Таке значення принципу законності в прокурорському нагляді визначається роллю закону у правовій державі, тими обставинами, що закон є свого роду становим хребтом нашого життя, громадського порядку, служить втіленню справжньої свободи і соціальної справедливості. Принцип законності виражає нерозривний зв'язок між додержанням законності в діяльності прокуратури і охороною законності, як основного її призначення [53, с. 78].

Науковці О. Зайчук та Н. Онищенко вважають, що принципи законності – це система керівних положень та ідей, що визначають природу законності, її місце у суспільстві та у системі інших правових категорій [51].

Науковець Л. Європіна стверджує, що принцип законності у діяльності прокуратури означає, що діяльність органів прокуратури має правовий

характер і чітко визначена законом. Реалізуючи конституційні функції, прокурори всіх рівнів (включно з Генеральним прокурором України) застосовують норми закону до порушників та діють у межах, встановлених законодавством та на підставі закону. Форми, методи та всі документи, включаючи адміністративні, мають ґрунтуватися на чинному законодавстві і не містити положень щодо превалювання власних інтересів чи власних поглядів [42, с. 77].

Погоджуємося з думкою автора Л. Європіна, в частині того, що під час діяльності прокурор та інші службові особи органів прокуратури зобов'язані дотримуватися встановленого порядку і виносити рішення у точній відповідності з нормами права, які підлягають застосуванню у кожному окремому випадку. Крім Конституції України та чинного законодавства, міжнародних договорів і угод, прокуратура застосовує також інші нормативно-правові акти, прийняті відповідним органом на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією України та законами України. Завдання щодо зміцнення законності і правопорядку в державі покладає на прокуратуру обов'язок суворо дотримуватися приписів законів та бути прикладом для інших державних органів і пересічних громадян. Водночас законність є відображенням ефективності діяльності прокуратури (її посадових осіб), яка ґрунтується на результатах оцінювання прийнятих актів, вчинених дій, ставлення до громадян при здійсненні функцій прокуратури. Крім того, прокурор не повинен втручатися у сферу діяльності інших органів, установ, організацій тощо [42, с. 78].

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 принципу (засади) 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. При виборі покарання допустимим є лише недискримінаційний підхід, неупередженість. Це означає не тільки те, що передбачений законом склад злочину та межі покарання відповідатимуть один одному, а й те, що покарання має перебувати у справедливому співвідношенні із тяжкістю та обставинами вчиненого правопорушення. 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.

*Принципи (засади) неупередженості та об'єктивності* є так само новелами Закону України «Про прокуратуру». Поняття «неупередженість» містить суб'єктивний та об'єктивний компоненти, що полягають у запереченні будь-яких проявів особистої заангажованості або упередженості та забезпеченні безпристрасності, тобто закріплення гарантій, що виключають обґрунтований сумнів щодо упередженості та тенденційності певного рішення або дії. Це означає, що кожен прокурор, реалізуючи свої повноваження, має бути безстороннім і керуватися виключно законом. Об'єктивність дає змогу прокурору використовувати об'єктивні закони для

належної реалізації власних повноважень. Об'єктивність виключає суб'єктивізм, необґрунтовані рішення та враховує реальну ситуацію [54].

**Принцип (засада) територіальності** – означає, що виконання покладених на прокуратуру функцій здійснюється відповідним органом прокуратури в межах своєї юрисдикції.

Принцип територіальності враховується як в діяльності, так і в організації органів прокуратури України. У ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» визначено, що прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Під системою прокуратури України розуміють сукупність утворюючих її органів, підрозділів, одиниць, що забезпечують діяльність та виконання покладених на неї завдань і функцій.

**Принцип (засада) презумпції невинуватості** – це конституційно-правове положення, згідно з яким прокурор, що здійснює процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, повинен вважати особу, яка скоїла кримінальне правопорушення невинуватою доки її вину не буде доведено у встановленому законом порядку обвинувальним вироком суду, що набрав законної сили. Відповідно так він і повинен поводитися з цією особою під час досудового розслідування (тобто як з невинуватою).

Презумпція невинуватості є однією із основних засад правової, демократичної держави, що закріплена у ст. 62 Конституції України та інших нормативно-правових актах. Її значення полягає в захисті прав і законних інтересів осіб, що мають передусім відношення до кримінального судочинства, слідчої і судової діяльності. Її дотримання забезпечує протистояння суб'єктивізму, тенденційності чи навіть свавілля. Всьому, що перетворює кримінальне судочинство у знаряддя розправи над обвинуваченим, ототожнює обвинуваченого з винуватим, робить його фактично безправним [55, с. 3]. Презумпція невинуватості передбачає, що

особа, вина якої не доведена у встановленому законом порядку, заслуговує на таке ставлення до неї, як до особи, невинуватої у вчиненні правопорушення. Проте необхідно зауважити, що не варто обмежувати презумпцію невинуватості виключно межами кримінального процесу. В загальному розумінні ця засада (принцип) впливає на визначення становища особи в суспільстві, стосується кожного громадянина, а також юридичних осіб та їх співробітників.

**Принцип (засада) незалежності прокурорів** – передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків. Ці гарантії передбачені ст.16 Закону України «Про прокуратуру».

Інституційна незалежність прокуратури означає гарантовану Конституцією України та законами України процесуальну правосуб'єктність прокуратури як інституту державної влади, а також закріплення обов'язку державних та інших органів поважати принцип незалежності прокуратури і, безумовно, дотримуватися вказаного імперативу. Стосується вона і незалежності у прийнятті рішень, наявності юрисдикційної компетенції, а також прав й обов'язків використовувати передбачені законом повноваження з метою реалізації конституційних функцій у сфері правоохорони та правозахисту. Ця засада належить до числа спеціальних, притаманних виключно прокуратурі та прокурорам. Її чинність поширюється на індивідуальну незалежність прокурорів, сутність якої полягає у законодавчо закріпленому праві кожного прокурора користуватися цією засадою під час виконання своїх професійних обов'язків [42, с. 81].

Індивідуальна незалежність прокурора забезпечується шляхом запровадження прозорості, недискримінаційної та демократичної процедури добору й призначення на посаду (незалежно від специфіки процедур добору на службу і призначення на посаду визначальними критеріями є наявність профільної вищої освіти, високий рівень професійної кваліфікації, досвід практичної роботи, 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 [42, с. 81].

**Принцип (засада) політичної нейтральності прокуратури** – працівники прокуратури не можуть належати до будь-яких політичних партій, брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках.

Засада поваги до незалежності суддів - передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом. Ця засада (принцип) покликана бути ще однією «опорою» авторитету суду, його об'єктивності, справедливості та професіоналізму.

**Принцип (засада) прозорості діяльності прокуратури** – забезпечується відкритим і конкурсним заняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмеження щодо її надання. Прокуратура інформує державні органи влади, громадськість про стан законності та заходи щодо її зміцнення.

Цю засаду запозичено з Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури, а саме: ст. 11, якою передбачено, що працівник прокуратури зобов'язаний забезпечувати конфіденційність інформації, яка стала йому відома у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень, крім тих випадків, коли законом передбачено право чи обов'язок розкривати таку інформацію [44]. Особливу увагу слід приділяти питанням обмеження доступу до персональних даних громадян.

**Принцип (засада) неухильного дотримання професійної етики та поведінки** – означає необхідність дотримання правил прокурорської етики, зокрема не допускати поведінки, яка дискредитує прокурора як представника прокуратури та може зашкодити авторитету прокуратури.

Виконання покладених на прокуратуру завдань потребує від її працівників високого професіоналізму, неупередженості, чесності, порядності та здатності протистояти намаганням неправомірного впливу на їхню службову діяльність. Саме з такою метою був прийнятий Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури [44], в якому міститься перелік принципів, на яких ґрунтується професійна, а також позаслужбова діяльність працівників прокуратури.

Резюмуючи викладене зазначимо, що всі принципи (засади) є невід’ємною складовою діяльності прокуратури і прокурорів. Їх неухильне дотримання є запорукою успішного виконання завдань і функцій, покладених на систему прокуратури України.

Від того, як буде організована робота, залежить ефективність покладених функцій на єдину систему прокуратури, а також виконання завдань прокурорського нагляду за додержанням законів. Конкретна організація роботи в органах прокуратури, її структура законом не визначається. **Вважаємо, що це нормативно визначити практично не можливо, тому що організація роботи залежить від конкретних органів регіонів прокуратури, їх кадрового забезпечення, специфіки областей та округів, у яких функціонують ті чи інші прокуратури, та конкретних завдань, що ними виконуються.**



## **2.2. Поняття і загальна характеристика організації роботи й управління в органах прокуратури**

Однією із обов'язкових умов діяльності органів прокуратури є належна організація її роботи.

Поняття «організація» має декілька значень. Одне із них - це організований, добре, планомірно продуманий устрій, внутрішня дисципліна [56, с. 392].

У сполученні з термінами «робота», «діяльність» і «праця» в науковій літературі організація також тлумачиться неоднозначно. Як стверджує М. Малярів, організація роботи районних (міських) прокуратур означає вміле розміщення людей і об'єднання їх зусиль з метою найефективнішого вирішення завдань, що стоять перед даною системою [57].

Звідси можна зробити висновок про те, що організація роботи в кожній прокуратурі починається з двох основних елементів: правильної розстановки кадрів і забезпечення їх взаємодії. Необхідна оптимальна схема, яка дасть змогу, з одного боку, чітко розмежувати службові обов'язки кожного працівника, а з другого - забезпечити їх взаємодію в процесі здійснення нагляду, участі в судових процесах, а також розслідування злочинів.

В основі організації роботи в органах прокуратури лежать принципи, закріплені у ст. 3, ст. 7 Закону «Про прокуратуру»: єдність системи прокуратури; обов'язок захищати у межах своєї компетенції права і свободи громадян; вживати заходів щодо усунення порушень закону, поновлення порушених прав і притягнення у встановленому законом порядку до відповідальності осіб, які допустили ці порушення, а також діяти прозоро, неупереджено, справедливо та об'єктивно [2].

Єдність системи прокуратури України забезпечується (п. 5 ст. 7): 1) єдиними засадами організації та діяльності прокуратури; 2) єдиним статусом прокурорів; 3) єдиним порядком організаційного забезпечення діяльності прокурорів; 4) фінансуванням прокуратури виключно з Державного бюджету

України; 5) вирішенням питань внутрішньої діяльності прокуратури органами прокурорського самоврядування [2].

В організації роботи системи органів прокуратури важливе місце посідають такі головні компоненти: розподіл праці; підбір, розстановка і виховання кадрів; впровадження науково обґрунтованої системи і методів роботи: раціональне розміщення й обладнання робочих місць і створення умов праці, що найбільше б сприяли збереженню здоров'я і підвищенню працездатності; науково обґрунтоване нормування [58].

Таким чином, «організація роботи в органах прокуратури» означає вжиття заходів, спрямованих на раціональний розподіл роботи, створення умов для праці й належного організаційного порядку, а також постановку перед колективом конкретних завдань і контроль за їх виконанням.

Для організації роботи характерні такі елементи: розподіл роботи, створення належних умов - улаштування робочого місця, забезпечення папером, бланками, методичною літературою, науково-технічними засобами, створення і підтримання здорової психологічної атмосфери в колективі і, безумовно, постановка перед колективом і вирішення конкретних завдань та контроль за їх виконанням, оцінка якості виконаної роботи.

Організація роботи в органах прокуратури - це вжиття організаційно-управлінських заходів, які спрямовані на виконання завдань органів прокуратури, визначених Законом «Про прокуратуру», а також галузевими наказами Генерального прокурора України по кожному напрямку прокурорської діяльності.

Розглядаючи організаційно-управлінські заходи, слід враховувати вплив вищестоящих прокурорів на підлеглих і органи нижчого підпорядкування, а також керівництво і контроль за їх діяльністю з метою забезпечення ефективного виконання покладених на них завдань. Термін «управління» означає керувати, спрямовувати діяльність когось на що-небудь [56, с. 726].

Отже, сутність управління в системі органів прокуратури слід розуміти як вплив вищестоящих прокурорів на підлеглих і на органи нижчого

підпорядкування, керівництво і контроль за їх діяльністю з метою забезпечення ефективного виконання покладених на них завдань [59, с.23].

Такі ж погляди на сутність управління висловлює й Л. Давиденко, який підкреслює, що зміст управлінської діяльності вищестоящих прокуратур значно ширше, ніж допомога і контроль за діяльністю нижчестоящих прокуратур [60, с.8].

Погоджуючись з такими твердженнями, можна визначити, що управління в органах прокуратури - це різновид державного управління, яке забезпечує взаємодію всіх систем і структур органів прокуратури з метою виконання завдань та функцій (Розділ IV Закону), а саме: 1) підтримання державного обвинувачення в суді (ст. 22); 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених Законом (ст. 23, 24); 3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство (ст. 25); 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 (ст. 26) [2].

Для характеристики управління необхідно визначитися в таких поняттях, як функції управління, об'єкт і суб'єкт управління. Функціями управління в органах прокуратури є: аналітична робота; прогнозування; планування, контроль виконання; взаємодія органів і структурних підрозділів прокуратури, керівництво ними.

Аналітична робота має своїм завданням визначити процеси і тенденції у стані законності, а також чинники, що впливають на них.

Функція прогнозування стану законності і потреб у вжитті заходів, як правило, у масштабах області, округа, виконується на підставі даних аналізів і узагальнень.

Планування - одна з важливих особливостей діяльності прокуратури. Плани можуть бути перспективними (довгостроковими), поточними (квартальними), піврічними або особистими.

Контроль виконання - це система перевірочних дій, якій приділяється значна увага з боку керівників прокуратур.

Взаємодія органів і структурних підрозділів прокуратури визначається у встановленні і підтриманні їх дій для найкращого досягнення визначеної мети по зміцненню законності та правопорядку з найменшими витратами сил і засобів.

Функція керівництва виражається в регулюванні і прийнятті рішень з основних питань організації та діяльності органів прокуратури.

Об'єкт управління - це те, на що спрямовано організований, планомірний вплив суб'єкта управління. Це структурні підрозділи прокуратур, а також конкретні групи працівників, окремі працівники прокуратури.

Суб'єкти управління - це структурно визначені підрозділи, групи людей органів управління прокуратури, які наділені управлінськими функціями і здійснюють управлінську діяльність. Суб'єкти і об'єкти управління взаємодіють у питаннях організації роботи у цілому всіх структур і систем органів прокуратури.

Таким чином, аналізуючи поняття «організація» і «управління», можна зробити висновок про те, що вони за своїм змістом збігаються. В той же час слід відмітити, що організація роботи - це керівництво колективом на одному рівні горизонтально: прокурор обласної прокуратури - підлеглі йому працівники прокуратури. Управління - це керівництво вищестоящих прокуратур нижчестоящими, тобто по вертикалі: ст.7 Закону «Про прокуратуру» [2]. 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 [2].

Офіс Генерального прокурора організовує та координує діяльність усіх органів прокуратури, забезпечує належне функціонування Єдиного реєстру досудових розслідувань та його ведення органами досудового розслідування,

визначає єдиний порядок формування звітності про стан кримінальної протиправності і роботу прокурора з метою забезпечення ефективного виконання функцій прокуратури, а також здійснює управління об'єктами державної власності, що належать до сфери управління Офісу Генерального прокурора. (ст. 8 Закону) [2]. Офіс Генерального прокурора очолює Генеральний прокурор, який має двох перших заступників та заступників, а також заступника Генерального прокурора - керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

У структурі Офісу Генерального прокурора утворюються департаменти, управління, відділи, а також Генеральна інспекція. Управління та відділи можуть бути самостійними або входити до складу департаменту (управління). Положення про самостійні структурні підрозділи Офісу Генерального прокурора затверджуються Генеральним прокурором [2].

В Офісі Генерального прокурора утворюється (на правах самостійного структурного підрозділу) Спеціалізована антикорупційна прокуратура.

Важливу роль в організації відіграють відповідні нормативні акти. Слід підкреслити, що організація і діяльність органів роботи органів прокуратури, як і усієї прокурорської системи, прокуратури здійснюються тільки на підставі нормативно-правових актів.

Особливу роль в організації роботи органів прокуратури відіграють нормативні акти **Генерального прокурора**. Нині повноваження **Генерального прокурора** закріплені в новому Законі України «Про прокуратуру», в статті 9, де визначається, що він організовує діяльність органів прокуратури України, у тому числі визначає межі повноважень Офісу Генерального прокурора, обласних та окружних прокуратур у частині виконання конституційних функцій; затверджує акти з питань щодо внутрішньої організації діяльності органів прокуратури, у тому числі щодо електронного документообігу; затверджує стратегію розвитку прокуратури; затверджує положення про систему індивідуального оцінювання якості роботи прокурорів та систему оцінювання якості роботи прокурорів; затверджує порядок вимірювання та

регулювання навантаження на прокурорів; забезпечує виконання вимог щодо підвищення кваліфікації прокурорів Офісу Генерального прокурора; затверджує загальні методичні рекомендації для прокурорів з метою забезпечення однакового застосування норм законодавства України під час здійснення прокурорської діяльності; виконує інші повноваження, передбачені Законом України «Про прокуратуру» та іншими законами України [2].

Галузеві накази Генерального прокурора, Регламент Офісу Генерального прокурора, положення, інструкції, вказівки та інші нормативні документи Генерального прокурора охоплюють усю багатогранну практичну діяльність органів прокуратури і конкретизують порядок її здійснення на різних напрямках.

Зупинемося на аналізі Наказу Генеральної прокуратури України № 15 від 19 січня 2017 року, зі змінами, внесеними наказом Генеральної прокуратури України від 29.08.2019 № 174 «Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України» [61], наведемо деякі його пункти. На сьогодні він ще є чинним, але деякі його норми вже не відповідають нормам закона «Про прокуратуру» та будуть змінені у результаті проведення етапів реформи.

Відповідно до статей 1, 7, 8 Закону України «Про прокуратуру» для визначення єдиних засад організації діяльності органів прокуратури України щодо забезпечення ефективного виконання покладених на них функцій з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави, керуючись статтею 9 Закону України «Про прокуратуру», наказую:

1. Першому заступнику та заступникам Генерального прокурора, заступнику Генерального прокурора – Головному військовому прокурору, заступнику Генерального прокурора – керівнику Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, керівникам регіональних, місцевих та військових прокуратур, структурних підрозділів, їх першим заступникам та заступникам: 1.1. Забезпечити належну організацію діяльності

підпорядкованих органів прокуратури та працівників, спрямовувати її на ефективне виконання покладених на прокуратуру функцій. 1.2. Першочергову увагу надавати удосконаленню організації роботи, управління та контролю виконання, впровадженню їх новітніх форм і методів, у тому числі з використанням сучасних інформаційних технологій.

2. Відповідальність за цей напрям роботи покласти безпосередньо на керівників органів прокуратури.

3. Керівникам та прокурорам прокуратур усіх рівнів:

3.1. Здійснювати повноваження лише в межах та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України, чинними міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

3.2. Забезпечувати діяльність органів прокуратури на засадах верховенства права, законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності, політичної нейтральності та поваги до незалежності суддів, недопустимості незаконного втручання у діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової влади.

3.3. Реагувати на посягання на незалежність прокурорів у здійсненні повноважень, факти незаконного впливу органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими державними органами, їх посадовими та службовими особами, а також фізичними і юридичними особами та їх об'єднаннями на прокурорів з метою прийняття ними рішень при виконанні службових обов'язків. За наявності загрози незалежності прокурорів невідкладно звертатися до Ради прокурорів України, а в передбачених законом випадках ініціювати питання про притягнення винних осіб до встановленої законом відповідальності. (До пункту внесено зміни відповідно до наказу Генеральної прокуратури України від 29.08.2019 № 174)

3.4. Не допускати обмеження або порушення самостійності прокурорів при виконанні ними повноважень та прийнятті рішень про порядок їх здійснення. Надавати вказівки прокурору нижчого рівня,

погоджувати прийняття ним певних рішень та здійснювати інші дії, що безпосередньо стосуються реалізації покладених функцій виключно в межах та в порядку, визначених законом.

4. Діяльність органів прокуратури здійснювати гласно та прозоро. Забезпечувати періодичне, але не менш як двічі на рік інформування суспільства про діяльність прокуратури шляхом повідомлень у засобах масової інформації з додержанням вимог законодавства, що регламентує правовий статус інформації з обмеженим доступом.

5. Роботу органів прокуратури організовувати за територіальним і функціональним (предметним) принципами.

5.1. Розмежування повноважень між органами прокуратури щодо виконання покладених на них функцій здійснювати відповідно до наказів Генерального прокурора.

5.2. За необхідності питання організації реалізації функцій прокуратурами на місцях, у тому числі з урахуванням їх територіальної юрисдикції, визначати наказами керівників регіональних прокуратур у межах наданих повноважень.

5.3. На Генеральну прокуратуру України та регіональні прокуратури покласти організаційне забезпечення прокуратур нижчого рівня, спрямування їх діяльності згідно з вимогами законодавства.

6. Питання організації роботи органів прокуратури з певних напрямів, а також особливості діяльності військових прокуратур визначати окремими наказами Генерального прокурора, у яких відповідно до вимог законодавства та цього наказу конкретизувати завдання і повноваження прокуратур усіх рівнів, порядок здійснення функцій, критерії оцінки роботи прокурорів.

7. Вживати дієвих заходів щодо недопущення у діяльності органів прокуратури проявів формалізму, заорганізованості, зайвого створення документів, не передбачених нормативно-правовими та організаційно-розпорядчими актами.



8. Визначення оптимальної структури, кількісного складу прокурорів та інших працівників прокуратур, належний розподіл обов'язків між їх керівництвом і працівниками вважати важливими організаційно-управлінськими чинниками та здійснювати з урахуванням загальних обсягів роботи, індивідуального навантаження, дотримуючись виваженого підходу та раціонального співвідношення між штатними одиницями керівників, прокурорів та інших працівників....

9. Обов'язки між керівництвом органів прокуратури розподіляти наказами Генерального прокурора, керівників регіональних та місцевих прокуратур.

9.1. Розподіл функціональних обов'язків між працівниками структурних підрозділів здійснювати їх керівникам і затверджувати у керівництва Генеральної прокуратури України, регіональних прокуратур відповідно до компетенції.

9.2. Обов'язки між працівниками місцевих прокуратур з урахуванням їх структури розподіляти наказами керівників цих прокуратур та/або їх перших заступників чи заступників згідно з компетенцією.

10. Прокурорам структурних підрозділів Генеральної прокуратури України та регіональних прокуратур згідно з покладеними обов'язками вживати заходів до підвищення ефективності роботи прокуратур нижчого рівня на закріплених напрямках, систематично вивчати ці питання, сприяти в усуненні наявних недоліків, надавати фахову практичну та методичну допомогу їх працівникам у досягненні реальних результатів.

11. Важливі процедурні питання організації та порядку роботи Генеральної прокуратури України і регіональних прокуратур визначати регламентами. Регламент Генеральної прокуратури України брати за основу щодо організації діяльності регіональних прокуратур.

11.1. Регламенти розробляти підрозділам організаційного забезпечення з урахуванням пропозицій інших самостійних структурних підрозділів та

затверджувати наказами Генерального прокурора, керівників регіональних прокуратур.

11.2. У регламентах встановлювати основні засади, порядок і методи управлінської діяльності, зокрема з питань розподілу повноважень між керівниками різного рівня, роботи структурних підрозділів та їх взаємодії, підготовки і розгляду документів, прийняття організаційно-розпорядчих актів, планування роботи, виїздів до прокуратур, виклику керівників та працівників прокуратур до прокуратур вищого рівня, підготовки та проведення нарад, контролю виконання, аналітичної та методичної роботи.

11.3. Порядок роботи місцевих прокуратур та взаємодії їх структурних підрозділів за необхідності визначати наказами керівників цих прокуратур.

12. З метою впорядкування першочергових заходів щодо підвищення ефективності діяльності органів прокуратури здійснювати їх планування. Забезпечувати цілеспрямованість планових заходів, комплексний підхід до їх формування, відповідність сучасним вимогам та потребам практичної роботи в умовах реформування. ....

13. Керівникам прокуратур, їх першим заступникам та заступникам у межах наданих законом повноважень координувати діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності. Координаційну діяльність організовувати та здійснювати у порядку, визначеному положенням, затвердженим спільним наказом Генерального прокурора та керівників інших правоохоронних органів.

14. За потреби обговорення питань додержання законності та діяльності органів прокуратури, виконання організаційно-розпорядчих актів Генеральної прокуратури України, організації роботи структурних підрозділів, місцевих прокуратур, дотримання виконавської дисципліни тощо виносити на розгляд на оперативних нарадах. Рішення з цього приводу приймати у кожному випадку керівнику відповідної прокуратури, його першому заступнику або заступникам на підставі наданих матеріалів.

Ініціативно використовувати можливості проведення нарад у режимі відеоконференцзв'язку.....

15. Завдання або доручення до прокуратур нижчого рівня надсилати на підставі планів роботи Генеральної прокуратури України, регіональних прокуратур, рішень нарад у Генерального прокурора, керівників регіональних прокуратур у термін, необхідний для якісного виконання, але, як правило, не пізніше ніж за місяць до встановленого строку за підписом першого заступника або заступників Генерального прокурора згідно з компетенцією, першого заступника чи заступників керівників регіональних прокуратур або керівника прокуратури, якщо структурний підрозділ підпорядкований йому безпосередньо.....

16. Виїзди до регіональних та місцевих прокуратур для перевірок стану організації роботи проводити відповідно до планів роботи, рішень нарад з урахуванням стану справ у конкретній прокуратурі, а для надання практичної допомоги – також за ініціативою керівників прокуратур, які її потребують. Виїзд до прокуратури працівників різних самостійних структурних підрозділів здійснювати, як правило, одночасно. (До пункту внесено зміни відповідно до наказу Генеральної прокуратури України від 29.08.2019 № 174).....

17. За наявності підстав, передбачених пунктом 16.2 цього наказу, у виняткових випадках за рішенням керівника прокуратури проводити позапланові перевірки стану організації роботи у прокуратурах нижчого рівня на окремих напрямках чи в піднаглядних їм органах та установах.

17.1. Рішення про проведення таких перевірок приймати у кожному випадку керівнику відповідної прокуратури на підставі обґрунтованого рапорту його першого заступника або заступника згідно з розподілом обов'язків чи керівника самостійного структурного підрозділу, безпосередньо йому підпорядкованого.

17.2. За наявності даних, що свідчать про суттєві недоліки, за рішенням керівника прокуратури перевіряти стан організації роботи і

контролю виконання у структурних підрозділах Генеральної прокуратури України та регіональних прокуратур. Вивчати причини допущених недоліків, вносити конкретні пропозиції щодо їх усунення.

17.3. Підготовку до проведення позапланових перевірок, оформлення їх результатів здійснювати у порядку, передбаченому пунктами 16, 16.3-16.5 цього наказу. (Пункт 17 викладено у такій редакції відповідно до наказу Генеральної прокуратури України від 29.08.2019 № 174)

18. Для визначення проблемних питань в організації роботи органів прокуратури, шляхів її удосконалення використовувати можливості аналізу статистичних даних, вивчення та узагальнення практики застосування законодавства.

18.1. Аналітичну роботу здійснювати у Генеральній прокуратурі України та регіональних прокуратурах лише за необхідності поглибленого, комплексного дослідження проблем додержання законності, протидії злочинності, питань організації виконання покладених на прокуратуру функцій та завдань. Упроваджувати нові форми та методи підготовки інформаційно-аналітичних матеріалів, використовуючи сучасні інформаційні ресурси.

18.2. За результатами аналітичних досліджень розробляти заходи до усунення недоліків, а також вносити конкретні пропозиції щодо підвищення ефективності роботи та координації діяльності у сфері протидії злочинності, удосконалення нормативних і відомчих актів, що стосуються організації діяльності прокуратури.

19. З метою забезпечення однакового застосування норм законодавства під час здійснення прокурорської діяльності підрозділам Генеральної прокуратури України з урахуванням потреб регіональних та місцевих прокуратур розробляти загальні методичні рекомендації для прокурорів та інші документи методичного спрямування.

19.1. Керівникам регіональних прокуратур ініціювати розробку методичних документів Генеральною прокуратурою України та

Національною академією прокуратури України. За необхідності та за погодженням із відповідними підрозділами Генеральної прокуратури України самостійно забезпечувати підготовку їх проектів.

19.2. Загальні методичні рекомендації у визначеному порядку подавати на затвердження Генеральному прокурору після їх розгляду і схвалення науково-методичною радою.

19.3. Керівникам прокуратур усіх рівнів забезпечувати належне впровадження методичних документів у практичну діяльність із метою підвищення її якості та ефективності.

20. Здійснювати дієвий контроль виконання в органах прокуратури, використовуючи сучасні його форми і методи. За фактами істотних порушень виконавської дисципліни за рішенням керівника прокуратури вживати заходів до встановлення та усунення їх причин, притягнення до відповідальності винних осіб.

21. Підрозділам організаційного забезпечення Генеральної прокуратури України та регіональних прокуратур відповідно до компетенції:

- вживати заходів щодо удосконалення форм і методів організації роботи та контролю виконання, підвищення ефективності застосування організаційних чинників;

- здійснювати організаційне забезпечення управлінських заходів Генерального прокурора, керівників регіональних прокуратур, контроль за виконанням їхніх доручень, додержанням вимог розпорядчих документів з питань організації роботи, встановленого порядку направлення прокурорам завдань, доручень і листів;

- вирішувати питання, які потребують узгодження дій структурних підрозділів Генеральної прокуратури України і регіональних прокуратур.

21.1. До вказаних підрозділів призначати кваліфікованих працівників, які здатні ініціативно та принципово виконувати покладені на них обов'язки.

22. До відповідних підрозділів прокуратур вищого рівня згідно з компетенцією упродовж п'яти робочих днів з часу підписання надсилати

копії: - наказів про розподіл обов'язків між керівництвом регіональних прокуратур, керівництвом та працівниками місцевих прокуратур; - наказів керівників регіональних прокуратур з питань організації здійснення функцій прокуратури; - регламентів регіональних прокуратур, наказів керівників місцевих прокуратур із питань порядку їх роботи; - постанов координативних та рішень інших спільних нарад; - положень про самостійні структурні підрозділи; - планів роботи та протоколів підсумкових нарад. (До пункту внесено зміни відповідно до наказу Генеральної прокуратури України від 29.08.2019 № 174)

23. Основними критеріями оцінки ефективності діяльності органів прокуратури вважати: додержання Конституції та законів України при здійсненні прокурорських повноважень відповідно до визначених законом засад діяльності прокуратури, забезпечення належної організації роботи і управління, повноти та своєчасності вжиття заходів до усунення порушень закону, реальний захист та поновлення порушених прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави, відшкодування завданих збитків.

24. Контроль за виконанням наказу покласти на першого заступника та заступників Генерального прокурора, заступника Генерального прокурора – Головного військового прокурора, заступника Генерального прокурора – керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, керівників регіональних та місцевих прокуратур.

25. Визнати таким, що втратив чинність, наказ Генерального прокурора України від 26 грудня 2011 року №1гн «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України».

Генеральний прокурор України

Ю. Луценко

Наведемо приклад ще Наказу Офісу Генерального прокурора № 367 від 28.12.2019р. «Про розподіл обов'язків між керівництвом Офісу Генерального прокурора» [62].

З метою забезпечення належної організації роботи Офісу Генерального прокурора, керуючись статтею 9 Закону України «Про прокуратуру»,

наказую: 1. Встановити з 2 січня 2020 року такий розподіл обов'язків між керівництвом Офісу Генерального прокурора:

- За собою залишаю загальне керівництво і питання: - загальної організації роботи; - співпраці з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Офісом Президента України, Радою національної безпеки і оборони України, Вищою радою правосуддя; - координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності; - патронатної служби; - Департаменту інформаційно-аналітичного та організаційного забезпечення, контролю виконання та перевірок стану організації прокурорської роботи; - Департаменту кадрової роботи та державної служби; - Департаменту кримінальної політики та аналітики; - Департаменту інформаційних технологій; - Департаменту документального забезпечення; - Департаменту логістики, ресурсного та матеріально-технічного забезпечення; - Департаменту планово-фінансової діяльності, бухгалтерського обліку та звітності; - Департаменту процесуального керівництва у кримінальних провадженнях про катування та інші серйозні порушення прав громадян з боку правоохоронних органів; - Генеральної інспекції; - управління стратегічного розвитку, превенції кримінальних правопорушень та реформ; - управління правового забезпечення; - управління інформаційної політики; - управління забезпечення охорони державної таємниці; - відділу забезпечення діяльності кадрової комісії з розгляду дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурорів; - відділу внутрішнього аудиту та фінансового контролю.

1.2. Перший заступник, заступники Генерального прокурора, заступник Генерального прокурора – керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури відповідають за стан організації роботи з питань:

Перший заступник Генерального прокурора Касько В.В.: - координації діяльності заступників Генерального прокурора та структурних підрозділів Офісу Генерального прокурора; - Департаменту організації і процесуального

керівництва досудовим розслідуванням органів поліції і фіскальної служби та у кримінальних провадженнях щодо організованої злочинності; - Департаменту організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням органів Державного бюро розслідувань; - Департаменту процесуального керівництва в особливо важливих кримінальних провадженнях; - Департаменту міжнародно-правового співробітництва та повернення активів; - взаємодії з Національним агентством України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів; - забезпечення взаємодії з міжнародними асоціаціями прокурорів та антикорупційних органів, Консультативною радою європейських прокурорів, Єврюстом, Інтерполом і Європоллом.

Заступник Генерального прокурора Мамедов Г.А.: - Департаменту нагляду у кримінальних провадженнях щодо злочинів, вчинених в умовах збройного конфлікту; - Департаменту нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях, інших заходів примусового характеру у місцях несвободи, а також пробації; - управління захисту прав дітей та протидії насильству.

Заступник Генерального прокурора Трепак В.М.: - Департаменту нагляду за спеціальними органами правопорядку; - Департаменту процесуального керівництва у кримінальних провадженнях про злочини, вчинені у зв'язку з масовими протестами у 2013-2014 роках; - Департаменту представництва інтересів держави в суді; - управління підтримання публічного обвинувачення в суді; - управління організаційного забезпечення Єдиного реєстру досудових розслідувань та інформаційно-аналітичної роботи; - співпраці з Державною судовою адміністрацією України та Уповноваженим у справах Європейського суду з прав людини.

Заступник Генерального прокурора Чумак В.В.: - Спеціалізованої прокуратури у сфері нагляду за кримінальними провадженнями про військові злочини та у сфері оборонно-промислового комплексу; - управління



організації прийому громадян, розгляду звернень та запитів; - взаємодії з Тренінговим центром прокурорів України.

Заступник Генерального прокурора – керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури Холодницький Н.І.: - Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

2. Установити таку взаємозамінність між першим заступником та заступниками Генерального прокурора:

Касько В.В. – Чумак В.В.

Мамедов Г.А. – Трепак В.М.

2.1. Обов'язки Генерального прокурора у разі його відсутності виконує перший заступник Генерального прокурора, а в разі відсутності першого заступника Генерального прокурора – один із заступників Генерального прокурора згідно з наказом.

3. Визнати таким, що втратив чинність, наказ Генерального прокурора від 31 жовтня 2019 року № 260 «Про розподіл обов'язків між керівництвом Генеральної прокуратури України».

Генеральний прокурор

Р. Рябошапка

Усі накази Генерального прокурора оприлюднюються державною мовою на офіційному веб-сайті Офісу Генерального прокурора на наступний робочий день після їх підписання з додержанням вимог режиму таємності.

Накази Генерального прокурора, що є нормативно-правовими актами, набирають чинності з дня їх оприлюднення, якщо інше не передбачено самим актом, але не раніше дня оприлюднення. Накази Генерального прокурора або їх окремі частини можуть бути оскаржені фізичними та юридичними особами до адміністративного суду в порядку, встановленому законом.

У разі відсутності Генерального прокурора його повноваження здійснює перший заступник Генерального прокурора, а в разі відсутності першого заступника - один із заступників Генерального прокурора.

### 2.3. Функції прокуратури

На сьогоднішній день одним із головних критеріїв визначення місця прокуратури України в державному механізмі є її функціональне навантаження. Діяльність прокуратури, спрямована на утвердження верховенства права, зміцнення законності та правопорядку і має своїм завданням захист від неправомірних посягань.

Слід також зазначити, що від того, які функції прокуратура має виконувати у сучасній правовій державі залежить її місце в системі органів державної влади. Тому питання функцій прокуратури є одним із найбільш дискусійних у сучасній правовій науці та практиці. Однак те, що у зв'язку з проведенням в Україні правової реформи ці функції необхідно змінювати, сьогодні майже ні в кого не викликає сумніву.

Питаннями вивчення та вдосконалення функцій прокуратури України займалися сучасні вітчизняні науковці О. Бандурка, М. Біденко, І. Вернидубов, М. Мичко, С. Прилуцький, Г. Серета, П. Шумський, В. Фінько, М. Якимчук та інші. Однак, незважаючи на значний науково-теоретичний доробок вищезазначених авторів, питання реформування функцій прокуратури ними так і не було до кінця розкрито.

Підтримуючи позицію О.Скибенко, вважаємо, що функції є основною детермінантою змін в організації будь-якої системи [63]. Нині прокуратура України не віднесена до тієї чи іншої визначеної в Конституції гілки влади та існує як окрема централізована система.

Вважаємо, що функції прокуратури – це зазначені в законі напрями або частини діяльності її органів, які визначаються соціально-державним призначенням прокуратури, характеризуються певним предметом і завданнями та здійснюються з використанням властивої цим органам компетенції. Всі функції умовно можна виділити за їх характером як: - наглядові; - не пов'язані із наглядом.

Всі вказані функції за напрямом їх прояву є зовнішніми. Водночас прокуратурі, як будь-якому державному органу, властива і внутрішня управлінсько-контрольна діяльність, а тому для забезпечення свого ефективного функціонування прокуратура виконує ще дві внутрішні функції: управлінську та контрольну.

Суть управлінської функції в системі органів прокуратури полягає у впливі вищестоящих прокурорів на нижчестоящі органи прокуратури.

Формами управління органами прокуратури є: - аналітична робота; - взаємодія між структурними підрозділами апаратів та органами прокуратури всередині системи; - безпосереднє керівництво.

Функції прокуратури визначені Конституцією України і здійснюються з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

Основними функціями прокуратури відповідно до Конституції України та Закону «Про прокуратуру» є: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом та главою 12 розділу III Цивільного процесуального кодексу України; 3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

З метою реалізації своїх функцій прокуратура здійснює міжнародне співробітництво. На прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України.

У Перехідних положеннях Конституції України та положеннях Закону України «Про прокуратуру» вказується на ще одну функцію досудового розслідування діянь, що містять ознаки злочину. У Конституції, вони закріплювалися у Перехідних положеннях як тимчасові.

Тобто у Перехідних положеннях Конституції (п. 9) встановлюється, що прокуратура продовжує виконання функцій досудового слідства та т. зв. «загального нагляду» – нагляду за додержанням і застосуванням законів – тимчасово, до формування спеціальних державних органів і запровадження законів, що регулюватимуть їхню діяльність. Щодо цього зазначимо, що, вступаючи до Ради Європи (1995 р.), Україна взяла на себе зобов'язання усунути функцію загального нагляду з компетенції прокуратури. І тільки останній етап реформування кінця 2019 початку 2020 рр. поставить крапку у цьому питанні.

Слід зазначити, що на сьогоднішній день у вітчизняній юридичній науці немає одностайного бачення прокуратури як в інституційному, так і у функціональному аспектах. При цьому існує декілька теоретичних підходів до визначення її місця та ролі в механізмі державної влади. Зокрема, прокуратура розглядається як інститут виконавчої або законодавчої влади чи як самостійна, контрольно-наглядова гілка влади. Певного поширення набула й думка про те, що прокуратура, з одного боку, не є самостійною гілкою державної влади, а з іншого – не належить до складу ні законодавчої, ні виконавчої, ні судової влади [64]. Існує також думка, згідно з якою прокуратура є самостійним інститутом у системі судової влади. У цьому сенсі зауважимо, що одним з головних критеріїв визначення місця прокуратури в державному механізмі є її функціональне наповнення. Від того, які функції прокуратура має виконувати у правовій державі, залежить місце, яке вона посідає. Імовірно, саме тому питання функцій прокуратури є найбільш дискусійним і в рамках відповідних європейських форумів, зокрема Консультативної ради європейських прокурорів (КРЕП) [65].

У результаті цих дискусій було визначено, що фактично єдиною функцією прокуратури, яка ніким не піддається сумніву, є підтримання державного обвинувачення у кримінальному процесі. Водночас зазначається, що: – по-перше, «у більшості правових систем прокурори мають повноваження, іноді значні, у цивільних, комерційних, соціальних та

адміністративних справах, навіть повноваження стежити за законністю урядових рішень» [66]. – по-друге, на рівні Ради Європи визнається і практика, і можливість виконання прокуратурою певних функцій поза межами кримінального права. У 2005 р. ця тема вперше стала предметом обговорення на загальноєвропейському рівні (Конференція прокурорів у Будапешті). У вересні 2012 р. була оприлюднена Рекомендація Rec(2012)11 «Про роль прокурорів поза системою кримінальної юстиції» [67]. У цьому документі були викладені загальні принципи, що їх повинні дотримуватися держави-члени Ради Європи, в яких прокуратури виконують відповідні функції. Таким чином, ідеться не про обмеження функцій і ролі прокуратури виключно кримінальним правом, а про впорядкування та чітке визначення повноважень прокуратури поза його межами.

Можна стверджувати, що філософсько-правова природа правосуддя є триединою і полягає у взаємозв'язку обвинувачення, захисту та остаточного судження – рішення [68]. Ця триєдність може бути виражена за аналогією з відомою логічною схемою простого умовиводу і матиме такий вигляд: обвинувачення – захист = судження/ рішення. Відсутність (ігнорування, поглинання, підміна) одного з елементів унеможлиблює (ускладнює) механізм об'єктивного та неупередженого судження.

Змагальний характер судочинства створює умови і правила, за яких обвинувачення та захист відведені сторонам процесу – прокурору (потерпілому) та захиснику (обвинуваченому). У процесі судочинства у свідомості судді відбувається «боротьба», цілісний процес оцінок і суджень щодо доведеності чи недоведеності фактів і, як результат, щодо вини особи у скоєному злочині. При цьому обвинувач (прокурор) і захисник (адвокат) є активними помічниками суду, радниками юстиції, які сприяють судді у формуванні його внутрішнього переконання з метою встановлення юридичної достовірності (правди). З огляду на зазначене, можна стверджувати, що кримінальна юстиція [69] – це цілісний правовий механізм

організації і здійснення судової влади, покликаний забезпечити реалізацію правосуддя у сфері кримінально-правових відносин.

У цьому контексті суд, прокуратура та адвокатура виступають самостійними інститутами правосуддя з окремими (самостійними) процесуальними функціями, але наближеними чи уніфікованими принципами та гармонізованим статусом [70]. З цією думкою ми нає зовсім згодні, та вважаємо, що прокуратури є все ж-таки суміжним із судовою владою інститутом.

Дійсно, прокурор, здійснюючи державне обвинувачення в суді, прокурор як би «допомагає» забезпечувати реалізацію судової влади. Зрозуміло, що в діяльності з кримінального переслідування прокурор (так само як і суддя) повинен керуватися високою мірою відповідальності за законність і справедливість рішень, які він приймає, і в цьому сенсі має бути об'єктивним і незалежним від зовнішніх і внутрішніх втручань та впливів, діяти справедливо, неупереджено та об'єктивно – як цього вимагають європейські стандарти діяльності прокуратури [71].

Статтями 129, 131-1 Конституції України передбачено, що конституційною функцією прокурора і засадою судочинства є підтримання прокурором *публічного обвинувачення* в суді [1].

Кримінальне процесуальне законодавство оперує поняттям «*державне обвинувачення*», яке, відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 3 КПК України, є процесуальною діяльністю прокурора, що полягає у доведенні перед судом обвинувачення з метою забезпечення кримінальної відповідальності особи, яка вчинила кримінальне правопорушення [27].

Пункт 1 ч. 1 ст. 2 Закону України № 1697-VII «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року серед функцій прокуратури визначає підтримання державного обвинувачення в суді [2].

Отже, термінологія Конституції України та галузевого кримінального процесуального законодавства відрізняється визначенням такої функції прокуратури, як підтримання обвинувачення в суді.

Однак захист інтересів особи та суспільства, які постраждали під час вчинення кримінального правопорушення, що визначено ст. 2 КПК України як завдання кримінального провадження, є основною метою діяльності органів прокуратури, яку закріплено в Конституції України як підтримання публічного обвинувачення в суді.

Водночас термінологічна колізія в частині конституційно-правового та галузевого визначення функції прокуратури може бути пояснена гармонізацією конституційно-правового регулювання функціонування органів прокуратури з відповідними міжнародними стандартами.

Так, згідно з п. 12 Керівних принципів ООН щодо ролі обвинувачів, ухвалених VIII Конгресом ООН з профілактики злочинності і поведження з порушниками (27 серпня - 7 вересня 1990 р.) [72], при виконанні своїх обов'язків обвинувачі захищають державні інтереси, діють об'єктивно, належним чином враховують положення підозрюваного та жертви і звертають увагу на всі обставини, що мають відношення до справи, незалежно від того, вигідні або не вигідні вони для підозрюваного. Тож, державні інтереси з огляду на концепцію загального інтересу, прав і свобод людини, по суті є тотожними публічним інтересам.

Відповідно до п. 1 Рекомендації REC (2000) 19-го Комітету Міністрів державам-членам «Про роль служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції» (Ухвалена Комітетом міністрів 6 жовтня 2000 року на 724-му засіданні заступників міністрів) [73], публічні обвинувачі - це державний орган, який від імені суспільства й у суспільних інтересах забезпечує правозастосування в разі, якщо порушення закону має наслідком кримінальне покарання, з урахуванням, з одного боку, прав особи, а з другого - потрібної дієвості системи кримінальної юстиції.

На сьогодні відомим є термін «приватне обвинувачення».

Підтримання прокурором приватного обвинувачення є додатковою правовою гарантією забезпечення прав потерпілого, - вказує Велика Палата Верховного суду [74].

Велика Палата у Постанові від 26 червня 2019 року по справі № 404/6160/16-к розшифрувала, що таке приватне та публічне обвинувачення, його природа та ознаки, а також роль прокуратури у кожному з них [75].

Питання виникло у зв'язку з тим, що місцевим судом до справи не було допущено прокурора Кіровоградської місцевої прокуратури, який здійснював процесуальне керівництво у кримінальному провадженні.

Справа дійшла до Верховного Суду. Касаційний кримінальний суд, дійшовши висновку, що вона містить виключну правову проблему, в ухвалі від 9 квітня 2019 року підставами для передачі справи на розгляд Великої Палати Верховного Суду зазначив необхідність розв'язання наступних питань: 1) Чи належить до функцій підтримання публічного обвинувачення участь прокурора у судовому розгляді кримінальних проваджень у формі приватного обвинувачення? 2) Чи включає в себе поняття «державне обвинувачення» провадження у формі приватного обвинувачення, з огляду на положення статей 129, 131-1 Конституції України частини 4 статті 26, частини 5 статті 340, статті 477 КПК України? 3) Чи обов'язкова участь прокурора під час судового розгляду кримінальних проваджень у формі приватного обвинувачення, з огляду на процесуальні гарантії сторін провадження, визначені у статті 22 КПК України?

Зважаючи на визначення приватного обвинувачення як інституту кримінального процесуального права, спрямованого на захист суто особистих інтересів потерпілого, такий вид обвинувачення не може бути ототожнений із публічним, в тому числі з державним обвинуваченням.

Специфіка здійснення кримінального провадження у формі приватного обвинувачення регламентується главою 36 КПК України. Так, особливостями кримінального провадження у формі приватного обвинувачення є:

1) підставою для початку досудового розслідування кримінального провадження у формі приватного обвинувачення є подання потерпілим (фізичною чи юридичною особою) до слідчого, прокурора, іншої службової



особи органу, уповноваженого на початок досудового розслідування, заяви про вчинення кримінальних правопорушень, вичерпний перелік яких закріплено в ст. 477 КПК України (ч. 4 ст. 26, ч. 1 ст. 478 КПК України);

2) відмова потерпілого, а у випадках, передбачених КПК України, його представника, від обвинувачення є безумовною підставою для закриття кримінального провадження (ч. 4 ст. 26, п. 7 ч. 1 ст. 284 КПК України).

Отже, кримінальне провадження у формі приватного обвинувачення, як свідчить зміст глави 36 КПК України, має особливість стосовно початку такого провадження та його завершення. Жодних інших особливостей кримінального провадження у формі приватного обвинувачення ані главою 36 КПК України, ані іншими положеннями КПК України не передбачено. Тобто після того, як кримінальне провадження розпочато за заявою потерпілого про вчинення кримінального правопорушення, що міститься у переліку таких правопорушень у ст. 477 КПК України, задіюється державно-владний ресурс органів досудового розслідування та прокуратури, який слугує подальшою рушійною силою здійснення досудового розслідування та підтримання обвинувачення під час судового розгляду.

Таким чином, визначений КПК України процесуальний порядок здійснення кримінального провадження у формі приватного обвинувачення за своєю правовою природою є приватно-публічним різновидом кримінального провадження і його варто розглядати як диференціацію форми такого провадження у межах загальної його форми, врегульованої КПК України.

Обвинувачення може підтримуватися потерпілим та/або його представником лише у випадках передбачених ч. 3 ст. 338 КПК України (зміна прокурором обвинувачення в суді) та ч. 2 ст. 340 КПК України (відмова прокурора від підтримання державного обвинувачення). Такий висновок корелює з п. 19 ч. 1 ст. 3 КПК України щодо віднесення до

сторони обвинувачення потерпілого, його представника та законного представника тільки у випадках, установлених КПК України, та з п. 4 ч. 3 ст. 56 КПК України, згідно з яким під час судового провадження потерпілий має право підтримувати обвинувачення в суді у випадку відмови прокурора від підтримання державного обвинувачення.

Водночас ч. 5 ст. 340 КПК України передбачає, що у випадку висловлення потерпілим згоди на підтримання обвинувачення в суді, якщо прокурор відмовився від підтримання державного обвинувачення, кримінальне провадження за відповідним обвинуваченням набуває статусу приватного і здійснюється за процедурою приватного обвинувачення.

Тлумачення норм КПК України в їх системному зв'язку дозволяє дійти висновку про те, що варто розрізняти поняття «кримінальне провадження у формі приватного обвинувачення» та «підтримання потерпілим приватного обвинувачення».

Якщо під «кримінальним провадженням у формі приватного обвинувачення» слід розуміти провадження, яке може бути розпочате слідчим, прокурором на підставі заяви потерпілого щодо кримінальних правопорушень, з числа перелічених у ч. 1 ст. 477 КПК України та здійснюється в загальному порядку, передбаченому КПК України, то підтримання потерпілим приватного обвинувачення здійснюється лише у випадку відмови прокурора від підтримання державного обвинувачення.

Тобто, кримінальне провадження, здійснюване на підставі ч. 5 ст. 340 КПК України, є окремою формою кримінального провадження, особливостями якої є: 1) підтримання обвинувачення потерпілим в суді; 2) відмова потерпілого, а у випадках, передбачених КПК України, його представника від обвинувачення, є безумовною підставою для закриття кримінального провадження (ч. 4 ст. 26, п. 7 ч. 1 ст. 284 КПК України).

Чинне кримінальне процесуальне законодавство встановлює, що судовий розгляд кримінального провадження здійснюється за обов'язкової участі сторін кримінального провадження, крім випадків, передбачених

КПК України (ч. 2 ст. 318 КПК України). Відповідно до ч. 3 ст. 36 КПК України, участь прокурора в суді є обов'язковою, крім випадків, передбачених КПК України (таким випадком є відмова прокурора від підтримання державного обвинувачення).

Частина 2 ст. 318 та ст. 324 КПК України також не містять винятків, за яких участь прокурора була б не обов'язковою, так само як не містить таких винятків і глава 36 КПК України, яка встановлює порядок здійснення кримінального провадження у формі приватного обвинувачення. Крім того, ст. 5 Закону № 1697-VII закріплює положення, що функції прокуратури України здійснюються виключно прокурорами.

Виконання стороною обвинувачення процесуального обов'язку щодо досудового розслідування кримінального правопорушення у провадженнях у формі приватного обвинувачення та підтримання державного обвинувачення у суді є гарантією реалізації засад рівності, змагальності сторін та свободи в поданні ними суду своїх доказів і у доведенні їх переконливості перед судом, передбачених ст. 22 КПК України.

Також, чинним КПК України не урегульований процесуальний порядок передання матеріалів кримінального провадження від прокурора до потерпілого у справах приватного обвинувачення з метою надання їх суду для дослідження та ухвалення законного, обґрунтованого та мотивованого судового рішення. Відтак втрачається сенс збирання доказів прокурором у стадії досудового розслідування.

Європейський суд з прав людини (далі - ЄСПЛ) вважає, що в тих випадках, коли усне слухання справи оцінюється як сприятливий фактор для судового рішення за «будь-яким кримінальним обвинуваченням» особи і в тих випадках, коли, отримавши адекватну можливість бути присутнім на судовому засіданні, захист не відмовився від неї, то присутність в суді прокурора, як правило, є необхідним, щоб уникнути законних сумнівів, які можуть виникнути щодо неупередженості суду (рішення ЄСПЛ у справах

«Карелін проти Росії», заява № 926/08, п.76; «Озеров проти Росії», заява № 64962/01, пп. 52-54) [75].

Відсутність прокурора під час судового розгляду кримінального провадження у формі приватного обвинувачення, свідчить:

1) про відсутність сторони обвинувачення (адже, потерпілий згідно з главою 36 КПК України не уповноважений підтримувати обвинувачення, а враховуючи його правовий статус, він і фактично неспроможний ефективно здійснювати збирання доказів та підтримувати обвинувачення самостійно);

2) про порушення засад рівності, змагальності сторін та свободи в поданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості;

3) про відсутність балансу приватних та публічних інтересів у таких кримінальних провадженнях.

У зв'язку з цим участь прокурора у кримінальному провадженні у формі приватного обвинувачення є додатковою правовою гарантією забезпечення прав потерпілого у кримінальному провадженні, а також сприяє повному, всебічному та об'єктивному розгляду справи.

Висновки Великої Палати Верховного Суду:

1) участь прокурора у судовому розгляді кримінальних проваджень у формі приватного обвинувачення, врегульованому приписами глави 36 КПК України, належить до функції підтримання публічного обвинувачення;

2) процесуальний порядок здійснення кримінальних проваджень у формі приватного обвинувачення за правовою природою є приватно-публічною формою обвинувачення і не виключає повноважень прокурора щодо здійснення ним функцій процесуального керівництва досудовим розслідуванням та підтримання державного обвинувачення в суді, крім повноваження ініціювати кримінальне провадження за відсутності заяви потерпілого про злочин;

3) участь прокурора під час судового розгляду кримінальних проваджень у формі приватного обвинувачення як гарантія забезпечення засад рівності та змагальності, а також захисту прав та законних інтересів потерпілого, є обов'язковою, крім випадку, коли прокурор відмовився від підтримання державного обвинувачення, а потерпілий висловив згоду на підтримання обвинувачення в суді (ч. 5 ст. 340 КПК України) [75].

Організаційне поєднання виконання прокуратурою функцій незалежного інституту судочинства в системі судової влади, з одного боку, та конституційного органу парламентського контролю (нагляду) – з іншого, потребує додаткового вивчення та фахового і громадського обговорення. У будь-якому разі у процесі зміни правового статусу прокуратури та законодавчого (і конституційного) врегулювання її діяльності слід брати до уваги згадану вище Рекомендацію «Про роль прокурорів поза системою кримінальної юстиції» [76]. Цей документ встановлює, що вказана роль має виконуватися «з особливою увагою до захисту прав людини та основоположних свобод і в повній відповідності до принципу верховенства права»; місія прокуратури поза сферою кримінальної юстиції, має полягати «в тому, щоб представляти загальні або публічні інтереси, захищати права людини та основоположні свободи і забезпечувати верховенство права». Іншими словами, загальнонаглядова функція прокуратури має наближатися до правозахисної, і, виконуючи її, прокурори «повинні здійснювати свої обов'язки та повноваження... в повній відповідності до принципів законності, об'єктивності, справедливості та безсторонності» [77]. Таким чином, можна зробити висновок, що реформування прокуратури, зокрема врегулювання її функцій поза межами кримінальної юстиції, можливо й доцільно здійснювати в комплексі з реформуванням суду та адвокатури як суб'єкта судового процесу, а також тією мірою, якою утверджуються демократично-правові основи судової влади та державної влади загалом.

## **2.4. Напрями підвищення ефективності прокурорської діяльності та шляхи реформування органів прокуратури України**

Однією з найважливіших умов підвищення ефективності прокурорської діяльності, вважаємо, належну організацію діловодства.

Термін «діловодство» означає ведення канцелярських справ [56, с. 136] - зміцнення законності та правопорядку. Від цього значною мірою залежать чітка робота обласної, окружної прокуратур, оперативне і правильне вирішення питань, що виникають в їх діяльності.

Згідно з Тимчасовою інструкцією з діловодства в органах прокуратури України [78], відповідно до статті 9 Закону України "Про прокуратуру" [2], постанови Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 N 55 "Деякі питання документування управлінської діяльності" [79] в діяльності органів прокуратури впроваджується електронний документообіг.

Безпосереднє ведення діловодства відповідно до вимог державних стандартів покладається на секретаріат (канцелярію). Загальне керівництво роботою канцелярії в обласній, окружній прокуратурі здійснює, як правило, прокурор або один із його заступників згідно з розподілом обов'язків.

Усі працівники прокуратури несуть персональну відповідальність за виконання вимог Інструкції, а прокурор області, округу забезпечує вивчення працівниками її вимог і здійснює контроль за її виконанням.

Питома вага операцій з діловодства у загальному обсязі роботи прокуратур досить висока. Тільки на роботу з документами працівники прокуратури витрачають понад 50 % свого часу. Прокурорська діяльність передбачає одержання і оброблення великого обсягу різної інформації про стан законності, у тому числі про злочини й інші правопорушення, звернення громадян та інших юридичних осіб, іншої документації.

Переважна частина такої інформації фіксується, оскільки одержувати, зберігати, передавати інформацію можна тільки за умови її попередньої

фіксації. Матеріальним носієм такої інформації виступають відповідні документи.

Документ - це засіб закріплення різними способами на спеціальному матеріалі інформації про факти, явища об'єктивної дійсності та розумової діяльності людини. Діяльність прокуратури щодо документування інформації, а також організації роботи з документами в процесі здійснення прокурорських функцій називається діловодством.

Під терміном «діловодство» розуміється весь комплекс роботи, що здійснюється працівниками прокуратури по створенню, оформленню, виготовленню, виконанню, руху документів, а також здійсненню контролю за їх виконанням, формуванню в справах для поточного використання й забезпечення архівного збереження.

У процесі діловодства прокуратури беруть участь (тією чи іншою мірою) практично всі працівники прокуратури. Для належної організації діловодства всі документи зосереджуються в одному місці - канцелярії, тобто забезпечується так звана централізована система діловодства.

Організація документообігу здійснюється спеціально уповноваженою посадовою особою - завідувачем канцелярії прокуратури. Всі працівники прокуратури беруть участь у процесі діловодства в різних формах: одні створюють документи, інші забезпечують їх передачу, треті виконують документи, четверті здійснюють контроль тощо.

Процес роботи з організаційно-управлінською документацією наазивається загальним діловодством прокуратури.

Інструкцією з діловодства встановлено загальні правила документування діяльності органів прокуратури України, регламентовано порядок роботи з документами з часу їх створення або надходження до відправлення або передавання в архів прокуратури. Положення Інструкції поширюються на всю службову документацію, в тому числі створену за допомогою персональних комп'ютерів.

Особливістю діловодства є те, що службові документи органів прокуратури не підлягають розголошенню. З ними можуть знайомитися тільки особи, що мають безпосереднє відношення до цих документи відповідно до займаної посади чи у зв'язку з виконанням службових, доручень. Ознайомлення інших осіб, видача їм довідок чи відомостей службового характеру, опублікування у пресі, оголошення по радіо, використання на лекціях, у доповідях чи виступах допускаються тільки з дозволу прокурорів областей, округів.

Усі документи, що надходять до прокуратури, підлягають обов'язковому первинному розгляду завідувачем канцелярії.

Вся документація поділяється на три документопотоки:

1) вхідні документи; 2) вихідні документи; 3) внутрішні документи.

Кількість документів усіх потоків за рік складають обсяг докуменнтообігу кожної прокуратури.

Наступне питання, на якому ми зупинемось - це характеристика актів прокурорського нагляду щодо забезпечення законності при розслідуванні злочинів як однаступну з умов підвищення ефективності прокурорської діяльності.

Правові акти прокурорського нагляду щодо забезпечення законності при розслідуванні злочинів – це, передбачені законом відповідні рішення прокурора. Кожен правовий акт прокурорського нагляду має відповідну форму, породжує певні юридичні наслідки і фіксує реалізацію прокурором конкретного повноваження [80].

Акти прокурорського нагляду щодо забезпечення законності при розслідуванні злочинів можуть виступати у формі: письмової вказівки; постанови; апеляційної скарги; касаційної скарги; внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань.

Письмова вказівка – процесуальний акт який скеровує хід розслідування і його результати. Використовуючи вказівку як акт



прокурорського реагування, прокурор не лише усуває порушення закону при розслідуванні, але і попереджає їх.

Письмові вказівки прокурора органам, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, надані в межах повноважень, є обов'язковими для цих органів і підлягають негайному виконанню (абз. 2 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру») [2].

Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, службові та інші фізичні особи зобов'язані виконувати законні вимоги та процесуальні рішення прокурора. (ч. 1 ст. 36 Кримінального процесуального кодексу України) [27].

Рішення прокурора приймається у формі постанови. Постанова прокурора – це такий акт прокурорського реагування, який виноситься у випадках, передбачених Кримінальним процесуальним кодексом України, а також коли прокурор визнає це за необхідне.

Постанова прокурора може бути актом, який не лише скасовує визнане незаконним рішення органу дізнання або слідчого, а й такий, що містить відповідну вказівку цим суб'єктам кримінального процесу [80].

Генеральний прокурор, керівник обласної прокуратури, їх перші заступники та заступники своєю вмотивованою постановою мають право доручити здійснення досудового розслідування будь-якого кримінального правопорушення іншому органу досудового розслідування, у тому числі слідчому підрозділу вищого рівня в межах одного органу, у разі неефективного досудового розслідування. (ч. 5 ст. 36 Кримінального процесуального кодексу України) [27].

Крім того, Генеральний прокурор, керівник обласної прокуратури, керівник окружної прокуратури, їх перші заступники та заступники при здійсненні нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування мають право скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих та прокурорів нижчого рівня у межах строків досудового

розслідування (ч. 6 ст. 36 Кримінального процесуального кодексу України) [27].

Зупинене досудове розслідування відновлюється постановою слідчого, прокурора, якщо підстави для його зупинення перестали існувати, а також у разі потреби проведення слідчих (розшукових) чи інших процесуальних дій. (ч. 1 ст. 282 Кримінального процесуального кодексу України) [27].

Постанова слідчого про закриття кримінального провадження також може бути скасована прокурором за скаргою заявника, потерпілого, якщо така скарга подана протягом десяти днів з моменту отримання заявником, потерпілим копії постанови (ч. 6 ст. 284 Кримінального процесуального кодексу України) [27].

Досудове розслідування зупиняється вмотивованою постановою прокурора або слідчого за погодженням з прокурором, відомості про що вносяться до Єдиного реєстру досудових розслідувань (ч. 4 ст. 280 Кримінального процесуального кодексу України) [27].

Про закриття кримінального провадження слідчий, прокурор приймає постанову, яку може бути оскаржено у порядку, встановленому Кримінальним процесуальним кодексом України (ч. 4 ст. 284 Кримінального процесуального кодексу України) [27].

Прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, уповноважений оскаржувати судові рішення в порядку, встановленому Кримінальним процесуальним кодексом України (п. 20 ч. 2 ст. 36 Кримінального процесуального кодексу України) [27].

Прокурор має право подати касаційну скаргу (п. 6 ч. 1 ст. 425 Кримінального процесуального кодексу України) [27]. Прокурор має право подати апеляційну скаргу (п. 6 ч. 1 ст. 393 Кримінального процесуального кодексу України) [27].

Право подання апеляційної чи касаційної скарги на судові рішення в цивільній, адміністративній, господарській справі надається прокурору, який

брав участь у судовому розгляді, а також незалежно від участі в розгляді справи прокурору вищого рівня: Генеральному прокурору, його першому заступнику та заступникам, керівникам обласних та окружних прокуратур, першим заступникам та заступникам керівників обласних прокуратур (ч. 3 ст. 24 Закону України «Про прокуратуру») [2].

Право подання апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, заяви про перегляд судового рішення Верховним Судом на судові рішення у кримінальній справі надається прокурору, який брав участь у судовому розгляді, а також незалежно від його участі в розгляді справи прокурору вищого рівня: Генеральному прокурору, його першому заступнику та заступникам, керівникам обласних прокуратур, їх першим заступникам та заступникам, крім випадків, коли йдеться про рішення у кримінальних провадженнях, розслідування в яких здійснювалося Національним антикорупційним бюро України, - у таких випадках відповідне право надається прокурору, який брав участь у судовому розгляді, а також незалежно від його участі в розгляді справи: керівнику Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, його першому заступнику та заступнику (ч. 5 ст. 24 Закону України «Про прокуратуру») [2].

Внесення відомостей до ЄРДР. Слідчий, прокурор невідкладно, але не пізніше 24 годин після подання заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення або після самостійного виявлення ним з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, зобов'язаний внести відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань, розпочати розслідування та через 24 години з моменту внесення таких відомостей надати заявнику витяг з Єдиного реєстру досудових розслідувань. Слідчий, який здійснюватиме досудове розслідування, визначається керівником органу досудового розслідування (ч. 1 ст. 214 Кримінального процесуального кодексу України) [27].

Слідчий, прокурор, інша службова особа, уповноважена на прийняття та реєстрацію заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, зобов'язані прийняти та зареєструвати таку заяву чи повідомлення. Відмова у прийнятті та реєстрації заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення не допускається. (ч. 4 ст. 214 Кримінального процесуального кодексу України) [27].

Якщо відомості про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань внесені прокурором, він зобов'язаний невідкладно, але не пізніше наступного дня, з дотриманням правил підслідності передати наявні у нього матеріали до органу досудового розслідування та доручити проведення досудового розслідування (ч. 7 ст. 214 Кримінального процесуального кодексу України) [27].

У прокурорській діяльності застосовуються різноманітні акти прокурорського реагування, однак, як свідчить практика, однією з найбільш поширених форм реалізації контрольних повноважень прокурора під час досудового розслідування є надання письмових вказівок [82, с. 205].

Відповідно до п. 4 ч. 2 ст. 36 Кримінального процесуального кодексу України прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів при проведенні досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, уповноважений доручати слідчому, органу досудового розслідування проведення у встановлений прокурором строк слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій або давати вказівки щодо їх проведення [27]. Також, відповідно до положень Закону України «Про прокуратуру», письмові вказівки прокурора органам, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, надані в межах повноважень, є обов'язковими для цих органів і підлягають негайному виконанню (абз. 2 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру») [2]. Цими законодавчими положеннями фактично окреслено предмет вказівок прокурора у кримінальному провадженні.

Науковець О. Гринів зазначає, що вказівка прокурора – 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 є обов'язковою до виконання [81, с. 211].

Деякі науковці залежно від спрямованості виокремлюють такі види вказівок прокурора: вказівки прокурора щодо перевірки слідчих версій; вказівки про проведення слідчих дій, спрямованих на збирання доказів; вказівки про перевірку наявних доказів.

Вивчення практики видання письмових вказівок прокурора свідчить про те, що найчастіше вказівки даються з приводу необхідності проведення додаткових слідчих (розшукових) дій, перевірку зібраних доказів, кваліфікацію кримінального правопорушення, зупинення досудового розслідування, закриття кримінального провадження, в окремих випадках – з приводу застосування заходів забезпечення кримінального провадження [81, с. 207].

Як правильно зазначає В. Луцик, вказівки про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій, на відміну від доручень, даються прокурором у тому випадку, коли кримінальна справа знаходиться у провадженні слідчого [82, с. 233].

Щодо процесуального оформлення вказівки прокурора, то законодавець передбачив виключно письмову форму.

Кожна вказівка прокурора, яких би питань вона не стосувалася, як процесуальний акт повинна бути конкретною, мотивованою, обґрунтованою. Керівництво роботою слідчого зі сторони прокурора повинно бути не формальним, а конкретним, таким, що забезпечує надання практичної допомоги слідчому.

Як вже зазначалось, норми чинного законодавства визначають обов'язковість вказівок, даних прокурором під час досудового провадження, як слідчому, так і керівнику органу досудового розслідування (ч. 4 ст. 40 Кримінального процесуального кодексу України, ч. 3 ст. 39 Кримінального процесуального кодексу України, ч. 1 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру»). За невиконання вказівок прокурора наступає визначена законодавством відповідальність.

Вимоги щодо вдосконалення організації праці; поліпшення стилю і методів керівництва і управління; поліпшення контролю і виконавчої дисципліни; підвищення особистої відповідальності працівників стосуються й органів прокуратури, які виконують завдання, які визначені Конституцією України, Законом «Про прокуратуру», а також наказами Генерального прокурора України.

Слід підкреслити, що в усіх галузевих наказах Генерального прокурора України значна увага приділяється питанням удосконалення організації роботи, підвищення рівня керівництва підлеглими, посилення контролю і зміцнення виконавчої дисципліни.

Прокурорам необхідно впроваджувати у діяльність найбільш досконалі форми і методи роботи, позитивний досвід, наукові рекомендації. Такі вимоги зумовлені не тільки важливістю тих завдань, які вирішуються прокуратурою а й об'єктивними причинами, які вимагають значно поліпшити організацію роботи. Для цього в системі органів прокуратури України створені всі умови.

Слід визнати, що завдання щодо вдосконалення організації й управління можуть бути вирішені тільки на підставі точного наукового підходу. Практика прокурорської діяльності буде тоді досконалою, коли вона ґрунтуватиметься на науковій основі.

Методи науково обґрунтованої організації й управління роботи в органах прокуратури включають в себе вміння керівника прокуратури: 1) об'єднати колектив; 2) добитися від його членів свідомого та відповідального виконання службових обов'язків; 3) проявляти особисту

ініціативу; 4) постійно приділяти увагу добору кадрів; 5) підвищувати ефективність роботи за всіма напрямками прокурорської діяльності.

Поряд з цим доцільно зазначити і ті явища у роботі органів прокуратури, котрі негативно впливають на її діяльність. До них можна віднести: порушення законів у діяльності самих органів прокуратури; помилки у доборі, розстановці кадрів; формалізм і бюрократизм в роботі; політизованість прокуратури тощо. Перелік наведених недоліків не є вичерпним, але й вони суттєво впливають на організацію роботи в органах прокуратури.

Такі явища принижують авторитет і престиж органів прокуратури, викликають недовіру у громадян до цієї ланки влади. Так, за даними серпневого опитування 2019р. [83], що проводилося Центром Разумкова, понад 70% населення не довіряли прокуратурі. Також результати роботи Генеральної прокуратури України не відповідали суспільним очікуванням, практично не було кримінальних переслідувань високопосадовців, не було прогресу в розслідуванні резонансних справ, зате в суспільстві з'явилося відчуття безкарності[83]. Але реформи, що на сьогодні відбуваються саме й направлені на подолання цих явищ.

В умовах бурхливого розвитку законотворчого процесу у державі перед органами прокуратури постають більш складні й відповідальні завдання по зміцненню законності. Успішне їх вирішення вимагає постійного підвищення кваліфікації кадрового потенціалу органів прокуратури, особливо керівників структурних підрозділів.

Робота з кадрами - це головне питання у діяльності органів прокуратури. Забезпечення правильного добору, розстановки, професійної підготовки та виховання кадрів розглядається як ефективний засіб підвищення авторитету органів прокуратури, їх ролі в зміцненні законності і правопорядку.

Вимоги, що ставляться до осіб, які призначаються на посади прокурора, чітко регламентовано Законом «Про прокуратуру».

**Стаття 27.** Вимоги до кандидатів на посаду прокурора

1. Прокурором окружної прокуратури може бути призначений громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше двох років та володіє державною мовою.

Для цілей Закону України «Про прокуратуру»:

1) вищою юридичною освітою є освіта, здобута в Україні (або на території колишнього СРСР до 1 грудня 1991 року) за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста або магістра, а також вища юридична освіта за відповідним освітньо-кваліфікаційним рівнем, здобута в іноземних державах та визнана в Україні в установленому законом порядку;

2) стажем роботи в галузі права є стаж роботи особи за спеціальністю після здобуття нею вищої юридичної освіти за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста або магістра.

2. Прокурором обласної прокуратури може бути призначений громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше трьох років та володіє державною мовою.

3. Прокурором Офісу Генерального прокурора може бути призначений громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше п'яти років та володіє державною мовою. Ці вимоги не поширюються на прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

5. Прокурором Спеціалізованої антикорупційної прокуратури може бути призначена особа, яка має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше п'яти років та володіє державною мовою.

6. Не може бути призначена на посаду прокурора особа, яка: 1) визнана судом обмежено дієздатною або недієздатною; 2) має захворювання, що перешкоджає виконанню обов'язків прокурора; 3) має незняту чи непогашену судимість або на яку накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення.

Важливість і складність завдань, які вирішують органи прокуратури вимагають, щоб їх діяльність постійно вдосконалювалась, підвищувалась її ефективність. Форми здійснення діяльності прокуратури, засоби виявлення



порушень закону і реагування на дії порушення відпрацьовано практикою і закріплено законодавством. Тому з метою підвищення ефективності діяльності прокуратури на всіх напрямках слід знаходити шляхи її вдосконалення. Важливе значення для вдосконалення діяльності має оцінка її ефективності. Перш ніж вживати заходів щодо вдосконалення роботи, необхідно з'ясувати її ефективність.

Ефективність діяльності прокуратури - це співвідношення поставленої мети і наслідків її досягнення. Умови підвищення ефективності прокурорської діяльності можуть бути різними. Серед них важливе місце посідають такі:

1. Зміна психології прокурорів в оцінці їх діяльності. Це особливо стосується керівників органів прокуратури, які спрямовують і оцінюють результати діяльності підпорядкованих їм прокурорських працівників.

2. Поліпшення координації в діяльності управлінського апарату Офісу Генерального прокурора. Координація в діяльності управлінь та відділів органів прокуратури передбачає чітке визначення функцій різних структурних підрозділів і окремих працівників. При цьому не повинно бути дублювання, напруженості в роботі одних і бездіяльності інших працівників.

Поряд з цим необхідно поліпшувати координацію органів прокуратури з іншими правоохоронними і контролюючими органами. Правильна, вірно організована координація правоохоронних органів є одним із засобів підвищення ефективності роботи прокуратури по зміцненню законності.

3. Підвищення ефективності прокурорської діяльності передбачає вдосконалення її діяльності по всіх напрямках.

По всіх напрямках прокурорської діяльності Генеральним прокурором видаються накази, які чітко регламентують основні положення організації роботи і визначають критерії її оцінки.

Визначені у наказах критерії оцінки ефективності діяльності органів прокуратури при виконанні передбачених Законом «Про прокуратуру» функцій дають змогу правильно оцінювати роботу працівників, виявляти

негативні тенденції в їх діяльності, вдосконалювати форми і методи управління структурними підрозділами органів прокуратури.

Належна організація роботи на всіх напрямках, удосконалення норм і методів управління - це дієвий засіб підвищення ефективності прокурорської діяльності. Саме реформа спрямована на докорінну зміну стандартів діяльності органів прокуратури.

Так, 23 вересня 2019 президент Володимир Зеленський підписав прийнятий Верховною Радою закон "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів щодо реформи органів прокуратури", який дав старт реформі прокуратури. Відповідно до прийнятого закону, Генпрокуратура була ліквідована та з'явився "Офіс генерального прокурора".

Військову прокуратуру ліквідували, штат прокуратури зменшується в результаті переатестації. Діяльність кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів призупинять до 1 січня 2021 року.

До генерального прокурора повернуть вимога мати вищу юридичну освіту.

Зміни відбуватимуться як у внутрішніх процесах (єдині стандарти, уніфікація, оптимізація, чесність та прозорість в оцінці та розвитку, в акценті на навчанні), так і у зовнішніх процесах (в сервісній функції для суспільства, ефективній роботі з громадянами).

Мета реформи - зробити ефективну прокуратуру, яка б користувалася повагою суспільства, в якій буде престижно працювати завдяки можливостям для справедливого кар'єрного зростання та професійного розвитку.

#### КРОКИ РЕФОРМИ:

1. Стратегія прокуратури та реорганізація органів прокуратури
  - Перезавантаження та оптимізація організаційної структури органів прокуратури у відповідності до стратегічних напрямів діяльності та вимог суспільства

С жовтня 2019р., тобто за два з половиною місяці проведено тестування на знання законодавства, загальні здібності, здатність вирішувати практичні завдання, проведено перевірку на доброчесність прокурорів. З метою забезпечення прозорості та безсторонності процесу до роботи кадрових комісій залучено зовнішніх спостерігачів, які становили не менше половини складу таких комісій.

За результатами цих процедур, із 1339 прокурорів Генеральної прокуратури лише 610 подолали атестацію. Саме вони й становитимуть кістяк оновленої прокуратури. 55% прокурорів залишили органи прокуратури. Загалом, лише за результатами першого етапу реформування штат Генеральної прокуратури України зменшився, практично, на тисячу прокурорів і службовців

Наступний етап - це залучення професіоналів з-поза системи прокуратури, який розпочнеться в січні 2020 року. Є аж 200 вакансій. Для молодих людей є унікальна можливість професійного зростання, постійної участі в інноваційних процесах та можливість принести користь своїй країні.

## 2. Нова кримінальна політика та стандарти діяльності прокурорів

- Офіс генерального прокурора буде працювати у відповідності до нових пріоритетів кримінальної політики.

Офіс Генерального прокурора – центральний орган в системі прокуратури. Він почав роботу 2 січня 2020 року відповідно до наказу Генерального прокурора Руслана Рябошапки. Офіс Генерального прокурора створено на місці ліквідованої Генеральної прокуратури України в межах реформування системи, розпочатого у вересні 2019 року, з метою підвищення суспільної довіри до прокуратури.

Структура Офісу: 12 департаментів; 8 окремих управлінь; 2 спеціалізовані прокуратури; 1500 в'єго працівників в Офісі.

- Система рекомендацій та стандартів діяльності прокурорів виключить подвійні стандарти у застосуванні кримінального та

кримінального процесуального законодавства на практиці, що сприятиме підвищенню ефективності розслідування.

### 3. Прокуратура для суспільства

- Це означає, що прокуратура буде орієнтуватися на суспільство та у своїй діяльності використовуватиме сучасні механізми комунікації з громадськістю. Вбачається впровадження програми захисту потерпілих і свідків, створення служби координаторів потерпілих та свідків, а також реформатування приймалень громадян.

### 4. Нова модель людського та організаційного розвитку

- Основу управління людськими ресурсами складатимуть кращі сучасні практики професійного розвитку та мотивації працівників прокуратури.

- Розробка оновленої процедури добору та стандартів професійної поведінки сприятиме якісному наповненню органу прокуратури фахівцями та підвищить рівень її професійного потенціалу.

- Справедлива система оцінювання якості роботи прокурора забезпечить умови для кар'єрного зростання відповідно до результатів особистих досягнень.

### 5. Тренінговий центр прокурорів

- Національна академія прокуратури перетвориться у сучасний Тренінговий центр прокурорів, основним завданням якого є забезпечення професійного розвитку працівників прокуратури.

- Основу тренерського складу заповнять прокурори, яким гарантуватиметься кар'єрне зростання, матеріальна мотивація та особистісний розвиток.

Ці кроки реформи необхідні для того, щоби здобути довіру суспільства. Але для кращих результатів нам потрібні нові прокурори та нові інструменти ефективного слідства та публічного обвинувачення включаючи фундаментальні зміни до Кримінального процесуального кодексу. В тісній співпраці з європейськими та американськими партнерами прокуратура

зможє впроваджувати найкращі західні практики для вдосконалення процедур та успіху реформування.

Очевидно, що на цьому реформи не зупиняться, тому що потрібно вирішити ще багато проблем.

Потрібно посилити координацію між органами правопорядку, запровадивши керівні принципи у сфері кримінальної юстиції, що уніфікуватимуть практику роботи всієї системи. Кримінально-правова політика формуватиметься на основі дослідження рівня злочинності та створення єдиної системи статистичних даних у системі кримінальної юстиції. Щороку затверджуватимуться пріоритети кримінально-правової політики, з досягненнями яких можна буде об'єктивно оцінювати якість роботи системи.

З метою підвищення ефективності роботи прокурорів, зменшення бюрократизації процесу буде вдосконалюватися впровадження системи електронного документообігу у кримінальному судочинстві.

«Ми маємо побудувати довіру мало не з нуля. Ми будемо боротися за кожного громадянина. Прокуратура буде варта цієї довіри» [84]. Завдання і кінцева мета реформування, зазначає керівництво Офісу Генерального прокурора - відновлення довіри суспільства.

## ВИСНОВКИ

В Україні людина її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека, визнанні найвищою соціальною цінністю. Конституція України визначила демократичний, правовий, соціальний характер нашої держави. А формування правової держави і громадянського суспільства неможливо без системи механізмів, процедур та інститутів, які гарантують суб'єктивні права на підставі об'єктивної діяльності, що ґрунтується на законі.

Сучасні зміни економічних, соціальних, політичних, правових умов функціонування правоохоронної системи, євроінтеграційний курс нашої держави викликають потребу в реформуванні системи правоохоронних органів. Правоохоронні органи – це система перш за все спеціалізованих органів, що предметно здійснюють державне управління у сфері охорони правопорядку. Для них виконання правоохоронної діяльності є основною функцією.

На сьогодні правоохоронна діяльність прокуратури є елементом втілення обов'язку держави з утвердження та забезпечення прав і свобод людини й несе на собі відбиток історичних традицій здійснення нагляду за виконанням правових норм. У складі як власне правоохоронних органів, так і органів, що реалізують окремі правоохоронні завдання, з одного боку, формуються підрозділи, спеціально призначені для здійснення правоохоронної діяльності. З другого боку, в рамках внутрішнього устрою правоохоронних органів можуть існувати цільні відокремлені структури, що мають статус органу. Прокуратура відноситься до контрольних-наглядових правоохоронних органів.

Правоохоронні органи є частиною системи більш високого порядку – системи державних органів. Розглянувши питання щодо місця прокуратури в системі державних органів України, ми визначили спільне, відмінне та елементи взаємодії з Президентом України, та трьома гілками влади.

Спільне: Президент України призначає на посаду та звільняє за

згодою Верховної Ради України Генерального прокурора (п.11 ст. 106 Конституції України) і завдяки цьому має вагомий вплив на ієрархічну та централізовану систему органів прокуратури України. Однак, Президент знаходиться поза сферою компетенції прокуратури.

З законодавчою владою прокуратура має спільні характеристики: 1) правові основи організації і діяльності органів прокуратури визначаються передусім актами Верховної Ради України. У своїй діяльності прокуратура керується законами та іншими актами ВР України. 2) Генеральний прокурор призначається і звільняється Президентом за згодою ВР України. 3) Генеральний прокурор підзвітний законодавчій владі: він особисто не менше одного разу на рік звітує перед ВР України на пленарному засіданні про діяльність органів прокуратури шляхом надання узагальнених статистичних та аналітичних даних.

Також є відмінності: Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні. Прокуратура не творить закони, а лише наглядає за їх додержанням у визначених законом сферах. Функціонування ВР України не є об'єктом прокурорської діяльності.

З виконавчою владою має спільні характеристики: 1) подібна система органів, з якою безпосередньо взаємодіє система органів прокуратури на всіх рівнях. 2) схожі засади внутрішньої організації і управління. 3) з правоохоронними і контрольними органами виконавчої влади прокуратура об'єднана спільними завданнями і напрямками діяльності (ОВС, СБУ та ін.). 4) прокуратура належить до правоохоронних органів, які у більшості є органами виконавчої влади.

Відмінне: призначенням виконавчої влади є виконання законів, а прокуратури – нагляд за їх додержанням у визначених сферах. Включення прокуратури до виконавчої влади призведе до її політизації, а також суттєво обмежить нагляд прокуратури за виконавчою владою.

З судовою владою має спільні характеристики: 1) статус прокуратури регламентується Розділом VIII «Правосуддя» Конституції України разом із

судом та адвокатурою, що дозволяє розглядати її як суміжний інститут судової влади. 2) всі без винятку функції прокуратури пов'язані із судами, а деякі лише в суді безпосередньо реалізуються (представництво, підтримання публічного обвинувачення в суді). 3) суд і прокуратура об'єднані спільними завданнями у правоохоронній системі України по утвердженню в державі верховенства права, зміцненню законності і правопорядку. 4) суд здійснює контроль за діяльністю прокуратури. Прокуратура не здійснює нагляду за діяльністю суду, але реагує на порушення ним закону шляхом оскарження судових рішень. 5) порядок добору прокурорів, їх дисциплінарна відповідальність, самоврядування, органи, що забезпечують їх функціонування, подібні до суддів

Відмінне: прокуратура прямо не віднесена до судової влади. Вона не здійснює правосуддя і виконує ряд позасудових функцій. Статус прокурорів відрізняється від статусу суддів. Система прокуратури відрізняється від судової системи.

Для визначення місця органів прокуратури в системі поділу влади в ході дослідження нами були визначини функції, які покладені на цей орган згідно законодавства України. Відповідно до статті 2 Закону України «Про прокуратуру», на прокуратуру покладаються такі функції: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом; нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

У правових системах розвинутих країн важливе місце відведено органам прокуратури, діяльність яких спрямована на забезпечення верховенства права. При цьому слід наголосити, що у більшості країн



функції прокуратури переважно обмежуються кримінальним переслідуванням і підтриманням державного обвинувачення в суді.

Вважаємо, що прокуратура є специфічним правоохоронним органом, діяльність якого спрямовується на захист прав, свобод і законних інтересів суб'єктів права, державного й суспільного ладу, забезпечення законності та правопорядку. Прокуратура не може бути повністю віднесена до певної гілки влади, що зумовлюється її завданнями й функціями, порядком формування, системою контролю та звітності.

В ході магістерського дослідження розглядалося історичне становлення та розвиток органів прокуратури з метою більш якісного розуміння сутності, правових основ, принципів, системи і структури органів прокуратури та значення прокурорської діяльності в Україні.

Зазначимо, що кожен етап характеризується особливим комплексом повноважень прокурора, порядком формування органів прокуратури, наявністю системи органів або одноосібних прокурорів, що вказує на місце та роль прокуратури в системі захисту прав і свобод людини, інтересів держави і суспільства.

Характеризуючи розвиток прокуратури у незалежній Україні було виокремлено етапи: становлення прокуратури незалежної України (1990-1996 рр.); розвиток прокуратури в незалежній Україні (1996-2014 рр.) та сучасний період діяльності прокуратури (2014 р.-по теперішній час). Сучасний період діяльності прокуратури з 2014р. характеризується декількома хвилями реформування, у зв'язку із взятими на себе зобов'язаннями перед Радою Європи щодо подальшого удосконалення законодавства. Так, 14 жовтня 2014 р. був прийнятий новий Закон України «Про прокуратуру», в якому визначено роль та місце нагляду за додержанням і застосуванням законів у прокурорській діяльності, який здійснюється за новим Законом виключно у формі представництва прав і свобод громадянина, інтересів суспільства та держави. Цим актом обмежено систему функцій прокуратури (скасовано нагляд за додержанням і

застосуванням законів); реформовано систему органів прокуратури; змінено порядок кадрового забезпечення прокуратури; запроваджено органи прокурорського самоврядування тощо.

Далі зміни були пов'язані з Конституційною реформою (02.06.2016р.) щодо правосуддя, в результаті якої виключено розділ VII Основного Закону, «Прокуратура» і врегульовано її статус у Розділі «Правосуддя».

Саме у 2016 році змінами до Конституції України прокуратура визнана частиною системи правосуддя і остаточно на рівні закону позбулася свого радянського шлейфу. Замість наглядових, прокуратура отримала закріплені в Конституції функції процесуального керівництва за досудовим розслідуванням і підтримання публічного обвинувачення в суді. За прокуратурою залишилося представництво інтересів держави в суді у виняткових випадках, а представництво приватних осіб перейшло до системи безоплатної правової допомоги.

Після Конституційної реформи щодо правосуддя 2016 р. прокуратура формально втратила свій статус незалежного органу в системі поділу влади, проте фактично залишається єдиною і централізованою системою, яка при виконанні покладених на неї функцій взаємодіє з усіма гілками державної влади, але не належить до жодної з них. Відповідно на сьогодні є всі підстави розглядати прокуратуру як суміжний із судовою владою інститут. Сьогодні прокуратура продовжує діяти цілком автономно і самостійно, й ані в організаційному, ані у функціональному відношенні не підпорядковується судовій владі.

Метою прокурорської діяльності (або основне призначення прокуратури України) є захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

При цьому поняття «захист» необхідно розуміти у широкому значенні, що охоплює різні вияви діяльності в межах покладених на прокуратуру функцій щодо: 1) сприяння у реалізації таких прав, свобод та інтересів; 2) недопущення їх порушень шляхом попередження останніх та

нагляду за додержанням таких прав, свобод та інтересів з боку інших уповно-важених органів; 3) відновлення прав та інтересів, порушених неправомірними діями; 4) притягнення до відповідальності винних у порушенні прав, свобод та інтересів.

Вказана мета прокурорської діяльності конкретизується при виконанні завдань трьох рівнів, які є загальними і реалізуються в усіх сферах прокурорської діяльності і при здійсненні усіх покладених на прокуратуру функцій: 1) захист прав і свобод людини; 2) захист загальних інтересів суспільства; 3) захист загальних інтересів держави.

Прокуратура виконує й галузеві (спеціальні) завдання, які реалізуються при виконанні окремих функцій прокуратури:

А) Завдання прокурора у судовому процесі (підтримання публічного обвинувачення і представництва інтересів держави у суді).

Б) Завдання діяльності прокурора у кримінальному провадженні (процесуального керівництва і організації досудового розслідування тощо)

В) Завдання 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.

Зазначимо, що принципи організації діяльності прокуратури – це керівні положення, які визначають найбільш істотні риси й ознаки діяльності органів прокуратури й основні вимоги, що ставляться до неї. Наведемо класифікацію принципів прокуратури за способом їх закріплення:

1. Принципи, що прямо закріплені в Законі України «Про прокуратуру» ст. 3: 1) верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю; 2) законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності; 3) територіальності; 4) презумпції невинуватості; 5) незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень

при виконанні службових обов'язків; 6) політичної нейтральності прокуратури; 7) недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади; 8) поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом; 9) прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання; 10) неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки.

2. Принципи, що випливають з аналізу законодавства про прокуратуру, наприклад, Стаття 4 Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів закріплює основні принципи професійної етики та поведінки прокурорів. Вказано, що професійна діяльність прокурорів ґрунтується на принципах: - верховенства права та законності; - поваги до прав і свобод людини і громадянина, недопущення дискримінації; - незалежності та самостійності; - політичної нейтральності; - презумпції невинуватості; - справедливості, неупередженості та об'єктивності; - професійної честі і гідності, формування довіри до прокуратури; - прозорості службової діяльності, конфіденційності; - утримання від виконання незаконних наказів та вказівок; - недопущення конфлікту інтересів; - компетентності та професіоналізму; - доброчесності, зразковості поведінки та дисциплінованості; - поваги до незалежності суддів.

Одним із найбільш дискусійних у сучасній правовій науці та практиці є питання функцій прокуратури. Вважаємо, що функції прокуратури – це зазначені в законі напрями діяльності її органів, які визначаються соціально-державним призначенням прокуратури, характеризуються певним предметом і завданнями та здійснюються з використанням властивої цим органам компетенції.

Зазначимо, що термінологія Конституції України та галузевого кримінального процесуального законодавства відрізняється визначенням такої функції прокуратури, як підтримання обвинувачення в суді.

Статтями 129, 131-1 Конституції України передбачено, що конституційною функцією прокурора і засадою судочинства є підтримання прокурором *публічного обвинувачення* в суді.

Кримінальне процесуальне законодавство оперує поняттям «*державне обвинувачення*», яке, відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 3 КПК України, є процесуальною діяльністю прокурора, що полягає у доведенні перед судом обвинувачення з метою забезпечення кримінальної відповідальності особи, яка вчинила кримінальне правопорушення.

Пункт 1 ч. 1 ст. 2 Закону України № 1697-VII «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року серед функцій прокуратури визначає підтримання державного обвинувачення в суді.

Водночас термінологічна колізія в частині конституційно-правового та галузевого визначення функції прокуратури може бути пояснена гармонізацією конституційно-правового регулювання функціонування органів прокуратури з відповідними міжнародними стандартами.

Так, згідно з п. 12 Керівних принципів ООН щодо ролі обвинувачів, ухвалених VIII Конгресом ООН з профілактики злочинності і поведження з порушниками (1990 р.), при виконанні своїх обов'язків обвинувачі захищають державні інтереси, діють об'єктивно, належним чином враховують положення підозрюваного та жертви і звертають увагу на всі обставини, що мають відношення до справи, незалежно від того, вигідні або не вигідні вони для підозрюваного. Тож, державні інтереси з огляду на концепцію загального інтересу, прав і свобод людини, по суті є тотожними публічним інтересам.

Відповідно до п. 1 Рекомендації REC (2000) 19-го Комітету Міністрів державам-членам «Про роль служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції», публічні обвинувачі - це державний орган, який від

імені суспільства й у суспільних інтересах забезпечує правозастосування в разі, якщо порушення закону має наслідком кримінальне покарання, з урахуванням, з одного боку, прав особи, а з другого - потрібної дієвості системи кримінальної юстиції.

Зазначимо, що сьогодні ми спостерегаємо за наступним етапом реформування системи прокуратури. 17 вересня 2019 року Верховна Рада України 259 голосами ухвалила Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури».

Серед пріоритетів реформи є: оновлення людей та процесів у прокуратурі, налагодження роботи всієї системи кримінальної юстиції та активізація розслідування резонансних справ. Суттєвим у етапі реформування є початок роботи Офісу Генерального прокурора, який з'явився замість Генеральної прокуратури України. На сьогодні ліквідована військова прокуратура, був зменшений штат Генеральної прокуратури України, практично, на тисячу прокурорів і службовців. Оновлена прокуратура - це нові процеси і правила, позбавлені корупційних ризиків, зайвого бюрократичного формалізму, зволікань.

Систему прокуратури України становлять: 1) Офіс Генерального прокурора; 2) обласні прокуратури; 3) окружні прокуратури; 5) Спеціалізована антикорупційна прокуратура.

В Законі України «Про прокуратуру» зазначено, що 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.

Офіс Генерального прокурора організовує та координує діяльність усіх органів прокуратури, забезпечує належне функціонування Єдиного реєстру досудових розслідувань та його ведення органами досудового розслідування,

визначає єдиний порядок формування звітності про стан кримінальної протиправності і роботу прокурора з метою забезпечення ефективного виконання функцій прокуратури, а також здійснює управління об'єктами державної власності, що належать до сфери управління Офісу Генерального прокурора.

Офіс Генерального прокурора очолює Генеральний прокурор, який має двох перших заступників та заступників, а також заступника Генерального прокурора - керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

У структурі Офісу Генерального прокурора утворюються департаменти, управління, відділи, а також Генеральна інспекція. Управління та відділи можуть бути самостійними або входити до складу департаменту (управління). Положення про самостійні структурні підрозділи Офісу Генерального прокурора затверджуються Генеральним прокурором.

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

Структура Офісу: 12 департаментів; 8 окремих управлінь; 2 спеціалізовані прокуратури; 1500 в'єго працівників в Офісі.

На офіційному сайті Офісу Генерального прокурора (<https://www.gp.gov.ua/ua/reform>) зазначени наступні кроки реформи:

1. Стратегія прокуратури та реорганізація органів прокуратури - перезавантаження та оптимізація організаційної структури органів прокуратури у відповідності до стратегічних напрямів діяльності та вимог суспільства.

2. Нова кримінальна політика та стандарти діяльності прокурорів – система, що виключить подвійні стандарти у застосуванні кримінального та

кримінального процесуального законодавства на практиці, що сприятиме підвищенню ефективності розслідування.

3. Прокуратура для суспільства - у своїй діяльності прокуратура використовуватиме сучасні механізми комунікації з громадськістю.

4. Нова модель людського та організаційного розвитку - основу управління людськими ресурсами складатимуть кращі сучасні практики професійного розвитку та мотивації працівників прокуратури; розробка оновленої процедури добору та стандартів професійної поведінки сприятиме якісному наповненню органу прокуратури фахівцями та підвищить рівень її професійного потенціалу; справедлива система оцінювання якості роботи прокурора забезпечить умови для кар'єрного зростання відповідно до результатів особистих досягнень.

5. Тренінговий центр прокурорів - Національна академія прокуратури перетвориться у сучасний Тренінговий центр прокурорів, основним завданням якого є забезпечення професійного розвитку працівників прокуратури (Див. Додаток 1).

Тобто з 2020 року впроваджується нова людська й організаційна модель прокуратури, яка включатиме розвиток справедливої й конкурентної системи добору кадрів і просування по службі, об'єктивну систему оцінювання якості роботи прокурорів, визначення нових стандартів професійної поведінки, інструментів мотивації прокурорів, впровадження електронної системи обліку людських ресурсів. Прокурорів будуть призначати на посади, підвищувати та мотивувати основуючись на прозорій системі найму та оцінки результатів роботи. Саме сучасна прокуратура зможе відіграти координуючу роль в налагодженні роботи органів системи кримінальної юстиції.

Очевидно, що прокуратура переживає трансформаційні зміни, йде переосмислення її традицій, визначення місця й ролі у суспільстві. Зрозуміло, що на цьому реформи не зупиняться, тому що завдання і кінцева мета реформування – це відновлення довіри суспільства до прокуратури.



