



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Центр політико-правових
реформ



**БІЛА КНИГА ДЕПОЛІТИЗАЦІЇ
ОРГАНІВ ПРАВОПОРЯДКУ
ТА ПРОКУРАТУРИ:
ПРИЗНАЧЕННЯ / ЗВІЛЬНЕННЯ
КЕРІВНИЦТВА**

Київ
2023

ЦЕНТР ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ РЕФОРМ

**БІЛА КНИГА
ДЕПОЛІТИЗАЦІЇ ОРГАНІВ
ПРАВОПОРЯДКУ ТА ПРОКУРАТУРИ:
ПРИЗНАЧЕННЯ / ЗВІЛЬНЕННЯ
КЕРІВНИЦТВА**

КИЇВ – 2023

Біла книга деполітизації органів правопорядку та прокуратури: призначення/звільнення керівництва / Крапивін Є.О. // Центр політико-правових реформ – Київ.: ФОП Буря О.Д., 2023. – 62 с.

В умовах війни однієї зі загроз належним демократичним процесам в країні є політичне втручання у реалізацію своїх повноважень органами прокуратури та правопорядку. В частині запобігання та протидії злочинності наразі існує потреба в стабільній та ефективній роботі цих органів з огляду на необхідність відновлення справедливості для жертв воєнних злочинів, боротьби з проявами державної зради та колабораціонізму та загалом із зростанням злочинності в окремих сферах суспільного життя. Задля цього політичні сили мають якнайменше впливати на кадрові призначення на найвищі посади в цих органах, а визначальним має бути критерій професійності, що може бути оцінений під час конкурсу на відповідні посади.

У виданні викладено інформацію щодо необхідних кроків у сфері державної політики з метою деполітизації органів прокуратури та органів правопорядку в частині впровадження конкурсних засад призначення Генерального прокурора та керівників органів правопорядку, що ґрунтуються на досвіді країн ЄС та Сполученого Королівства.

Видання розраховано на широке коло правників, науковців, співробітників органів прокуратури та органів правопорядку та всіх, хто цікавиться питаннями реформування системи правопорядку в Україні.

Видано в авторській редакції.



Ця публікація стала можливою завдяки щедрій підтримці американського народу, наданій через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Центр політико-правових реформ був відповідальний за зміст публікації, але вона не обов'язково відображає погляди USAID або Уряду США.

Київ

© Крапивін Є.О., 2023

© Центр політико-правових реформ, 2023

Зміст

СТИСЛИЙ ВИКЛАД.....	5
ВСТУП.....	7
РОЗДІЛ I. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД:	
КЕРІВНИЦТВО ОРГАНІВ ПРАВОПОРЯДКУ.....	9
1.1. Зміст європейської моделі поліціювання.....	9
1.2. Характер управління органами правопорядку в Європі.....	11
1.3. Функції та призначення органів правопорядку в Європі.....	12
1.4. Процедура призначення керівника органів правопорядку (поліції) в країнах ЄС і Великій Британії.....	12
РОЗДІЛ II. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД:	
КЕРІВНИЦТВО ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ.....	18
2.1. Закордонні стандарти призначення генерального прокурора.....	18
2.1.1. Призначення генерального прокурора.....	19
2.1.2. Звільнення генерального прокурора.....	21
2.1.3. Ключові положення європейських стандартів призначення / звільнення генерального прокурора.....	22
2.1.4. Аналіз порядку призначення керівників прокуратури в країнах Європейського Союзу та Великій Британії.....	23
РОЗДІЛ III. ЧИННА ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ	
В ЧАСТИНІ ДЕПОЛІТИЗАЦІЇ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ТА ПРАВОПОРЯДКУ.....	30
3.1. Національна поліція та Міністерство внутрішніх справ.....	30
3.2. Спеціалізовані органи досудового розслідування (правопорядку).....	31
3.3. Служба безпеки України.....	33
3.4. Органи прокуратури.....	36
3.5. Деполітизація органів правопорядку в контексті євроінтеграційних прагнень України.....	38
РОЗДІЛ IV. ДЕПОЛІТИЗАЦІЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ	
ТА ПРАВОПОРЯДКУ В УКРАЇНІ: РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	42
4.1. Рекомендації щодо деполітизації органів правопорядку.....	42
4.1.1. Щодо уніфікації організаційно-правового статусу органів правопорядку.....	42
4.1.2. Щодо посад керівників органів правопорядку.....	42
4.2. Рекомендації щодо деполітизації прокуратури.....	43
4.2.1. Щодо посади Генерального прокурора.....	43
4.2.2. Щодо посад керівників органів прокуратури.....	43
4.2.3. Щодо дотичних питань.....	43

ДОДАТОК №1. ВИЗНАЧЕННЯ ТА ПЕРЕЛІК ОРГАНІВ ПРАВОПОРЯДКУ В УКРАЇНІ	45
1. Стосовно змісту поняття «органи правопорядку»	45
2. Щодо переліку органів правопорядку	52
3. Щодо правового статусу органів правопорядку	53
ДОДАТОК №2. ПОРЯДОК ПРИЗНАЧЕННЯ КЕРІВНИКІВ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ОРГАНІВ У ЄВРОПІ ТА ВЕЛИКІЙ БРИТАНІЇ	56
ДОДАТОК №3. КЛЮЧОВІ ПОЛОЖЕННЯ ПРО ПРИЗНАЧЕННЯ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА ВЕЛИКІЙ БРИТАНІЇ	59

СТИСЛИЙ ВИКЛАД

Міжнародний досвід

У сучасних правових системах існують різні моделі правопорядку та органів, які його забезпечують. **Єдиної моделі управління органами правопорядку в Європі не існує**, адже вона поєднує внутрішні, виконавчі, парламентські, судові й спеціалізовані наглядові установи, функції, повноваження яких базуються на процедурах, визначених законом. Щоб уникнути політизації органів правопорядку, політична влада, включно з членами парламенту та уряду, не має оперативного контролю над поліцією. З цією метою незалежні органи виконавчої влади уповноважені здійснювати адміністративний контроль і нагляд за поліцією. З огляду на це більшість органів правопорядку в ЄС мають централізований характер управління.

Вивчивши управління органами правопорядку в країнах ЄС, можемо стверджувати, що **моделі управління органами правопорядку на найвищому рівні в ЄС подібні до тих, які сформувалися в Україні**, де відсутні муніципальні органи правопорядку, існує система вертикального підпорядкування, хоча і з дотриманням принципу самостійності кожного службовця органу правопорядку. Аналіз європейського законодавства свідчить про те, що існують **два концептуальні підходи до побудови системи органів досудового розслідування** — централізований і диференційований. У більшості країн поліція — це орган у системі виконавчої влади, підпорядкований міністерству внутрішніх справ / внутрішньої безпеки або діяльність якого координується міністерством юстиції.

При цьому до органів правопорядку (law enforcement agencies) здебільшого відносять органи поліції безпеки, наділені функціями захисту правопорядку. Процес призначення їхнього керівництва може передбачати відкритий конкурс, де внутрішні та зовнішні кандидати розглядаються на основі їхньої кваліфікації, досвіду та лідерських якостей. Процес відбору також може передбачати участь різних зацікавлених сторін, зокрема органів правопорядку, урядовців і громадських лідерів. У Додатку №2 викладено перелік моделей призначення керівників органів правопорядку (поліції) у країнах ЄС та Сполученому Королівстві.

Європейські стандарти призначення/звільнення Генерального прокурора, насамперед стандарти Ради Європи, передбачають, що **до процесу обрання потрібно залучати професійний неполітичний досвід**. Вказується на необхідність створення комісії з призначення, яка би складалася з осіб, яких поважає громадськість і яким довіряє Уряд.

Загальноєвропейська модель призначення генерального прокурора передбачає визначальну роль уряду (виконавчої влади) у висуненні кандидатур і президента (глави держави) у його призначенні. Країни-члени ЄС пропонують низку різних моделей гарантування незалежності прокурорів шляхом залучення колегіальних органів (Ради прокурорів) до управління прокуратурою. Такі органи зазвичай надають висновок про кандидатів на посаду генерального прокурора та інші посади в органах прокуратури.

Деполітизація органів правопорядку та органів прокуратури в Україні

З ухваленням нового законодавства про органи правопорядку – від Закону України «Про Національну поліцію» (2015) до Закону України «Про Бюро економічної безпеки» (2021) **утворило низку проблем концептуального характеру щодо організаційно-правової форми діяльності цих органів та порядку призначення/звільнення їхнього керівництва, відповідно.** Подекуди ці проблеми набули неконституційного характеру, що було надалі виправлено лише частково. До того ж деполітизація поліції, яка полягала у розділенні функцій МВС та Національної поліції не була завершена, адже **у міністра внутрішніх справ зберігаються управлінські повноваження щодо поліції,** наприклад щодо призначення керівництва територіальних органів поліції, погодження заступників керівника Національної поліції тощо.

Що ж стосується реформи органів прокуратури, то як і раніше **ані Конституція України, ані Закон України «Про прокуратуру» чи інші закони не передбачають необхідності кваліфікаційного відбору на посаду Генерального прокурора та проведення конкурсу.** На жаль, **щодо висловлення недовіри Генеральному прокурору Верховною Радою України змін після Революції Гідності не відбулося, тож для звільнення з посади достатньо простої більшості голосів народних депутатів, що слугує інструментом тиску на Генерального прокурора.**

Чинні документи у сфері державної політики – Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку на 2023-2027 роки та Державна антикорупційна програма на 2023-2025 роки не містять положень щодо конкурсних засад призначення керівників органів правопорядку та органів прокуратури, хоча такі положення були в роботі під час підготовки цих документів.

Відтак **доцільним з метою захисту від надмірного політичного впливу передбачити конкурсні засади відбору керівників органів правопорядку та органів прокуратури, а також удосконалити порядок їх звільнення та звершити процес деполітизації органів правопорядку та міністерств, чітко розмежувати їх функції.**

ВСТУП

Протягом 2013–2014 років Український народ зробив великий крок у бік європейської та євроатлантичної інтеграції. Революція Гідності визначила подальший курс розвитку держави, зокрема її правової системи, що згодом відбилося в змінах до Конституції України, масштабних реформах, державній (публічній) політиці, яка реалізується навіть сьогодні, в умовах війни.

З 2014 року в Україні триває збройний конфлікт (війна), а з 24 лютого 2022 року відбулася його ескалація, а саме — повномасштабне вторгнення російських військ, яке становить загрозу для існування Української держави.

Органи влади, громадянське суспільство та просто українці адаптувалися до потреб воєнного часу — окрім звичної роботи із забезпечення базових життєвих потреб, громадяни України докладають значних зусиль для підтримки боєздатності Збройних Сил України, забезпечення соціально-економічного життя в тилу, розв'язання питань поствоєнної відбудови України, зокрема правових питань притягнення винних до відповідальності за міжнародні злочини та відшкодування шкоди, завданої війною.

Для збереження демократичних процесів в умовах війни вже зараз необхідно зменшити політичний вплив на кадрові питання найвищого рівня в системі правосуддя та правопорядку — посади суддів Конституційного Суду України, Генерального прокурора, керівників органів правопорядку. Хоча чинні моделі призначення Генерального прокурора та керівників органів правопорядку визначені законодавством, подекуди навіть на конституційному рівні вони вимагають додаткових гарантій деполітизації порівняно з довоєнним періодом, коли впроваджувалися в законодавство.

Завдання цієї Білої книги — викладення пропозицій щодо зменшення політичного впливу на керівників органів правопорядку та органів прокуратури, які ґрунтуються на дослідженні проблеми та вивченні закордонного досвіду формування органів правопорядку та органів прокуратури (на прикладі країн ЄС і Великої Британії). А саме закордонного законодавства та стандартів у сфері регулювання порядку призначення та звільнення керівного складу органів правопорядку та органів прокуратури — як керівників органів, наприклад керівника поліції чи Генерального прокурора, так і їхніх заступників.

Відповідні пропозиції мають на меті зменшення політичного впливу на систему правопорядку та правосуддя в Україні, для досягнення якого надалі необхідно внести зміни до законодавства та здійснити поступовий перехід до нової моделі призначення на ці посади і звільнення з них.

Документ розроблено на підставі узагальнених результатів обговорення пропозицій, які підготувала команда Центру політико-правових реформ з профільними експертами в цій галузі, а також із залученням напрацювань інших фахівців,

установ, організацій щодо зменшення політичного впливу на систему правопорядку та правосуддя України.

*Євген Крапивін, експерт Центру політико-правових реформ
з питань кримінальної юстиції*

РОЗДІЛ I. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД: КЕРІВНИЦТВО ОРГАНІВ ПРАВОПОРЯДКУ

У сучасних правових системах існують різні моделі правопорядку та органів, які його забезпечують. Здебільшого мова йде про поліцейські сили або сили правопорядку, а їхня діяльність охоплюється терміном «поліціювання» (policing), тож для них спільні радше функції та завдання, аніж назви або організаційно-правові форми.

1.1. Зміст європейської моделі поліціювання

Часто можна почути про необхідність впровадження європейської моделі поліціювання або просто запозичення іноземного досвіду демократичного управління органами правопорядку, проте зрозуміло, що ані перший, ані другий підхід не працюють. Досвід реформування органів правопорядку в Європі у XX столітті дуже різноманітний, до того ж не всі стратегії реформи призвели до вдалих результатів,¹ тому будь-які узагальнення в цій темі досить умовні.

Відповідно до Резолюції ПАРЄ №690 (1979) «Про Декларацію про поліцію»² поліцейські сили є публічною службою, яка створена відповідно до закону й повинна нести відповідальність за підтримання та забезпечення правопорядку. Водночас «поліція повинна бути відповідальною перед державою, громадянами та їх представниками. Вона повинна підлягати ефективному зовнішньому контролю» (п. 59 Рекомендації Rec (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи «Про Європейський кодекс поліцейської етики»³).

Узагальнити підходи до визначення моделі діяльності органів правопорядку як демократичної можна таким чином:

- 1) *наявність демократичної політичної системи певного типу* — така система забезпечує конституційну та правову структуру, у якій законодавчі, виконавчі й судові функції відокремлені одна від одної. Така конституційна й політична розвинута структура чітко визначає та обмежує завдання й повноваження органів правопорядку;
- 2) *діяльність органів правопорядку в межах права та відповідальність перед незалежною судовою владою* — правові межі, встановлені для органів правопорядку, включають керівні принципи, які регулюють застосування органами правопорядку примусу (включно зі збройним): принцип пропорційності й субсидіарності (вони мають застосовувати силу тільки у випадках,

¹ Schaap D. (2018). The police, the public, and the pursuit of trust. A cross-national, dynamic study of trust in the police trust-building strategies. Eleven International Publishing. P. 48.

² Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / за заг. редакцією О. А. Банчука. К.: Москаленко О. М., 2013. С. 16.

³ Там само. С. 19.

коли немає іншої альтернативи). Сюди також належить й дотримання прав людини;

- 3) *деполітизація органів правопорядку* — органи правопорядку мають бути незалежними у своїй діяльності, незаполітизованими й незаангажованими. Необхідно подбати, щоб політичні ігри та пристрасті на політичній арені й повсякденна діяльність органів правопорядку ніколи не перетиналися. Але це не виключає її інтегрованість у систему виконавчої влади, отже, координацію з боку профільного міністерства;⁴
- 4) *відкрите, небайдуже та самокритичне управління, чутливе до громадських потреб*, — органи правопорядку загалом мають бути сприйнятливими до думки громадськості та її демократичних переконань і докладати всіх необхідних зусиль, щоб слугувати інтересам суспільства.⁵

Нас же цікавить питання деполітизації та демократизації органів правопорядку, яке, зокрема, є домінантною темою в міжнародному просторі з останнього десятиліття минулого століття.⁶ У довгостроковій перспективі неможливо мати деполітизовану та демократичну поліцію, якщо політичні сили чинять надмірний вплив на неї, сприяють вибірковості кримінального переслідування, впливають на кадрову політику тощо.⁷ Під цими категоріями ми розуміємо зменшення політичного впливу на діяльність органів правопорядку, зокрема кадрові питання найвищого рівня; підвищення рівня підзвітності перед органами виконавчої влади та суспільством, у тому числі у формі демократичного цивільного контролю за їхньою діяльністю.

Таким чином, **єдиної моделі управління органами правопорядку в Європі не існує**, адже вона поєднує внутрішні, виконавчі, парламентські, судові й спеціалізовані наглядові установи, функції, повноваження яких базуються на процедурах, визначених законом. **Щоб уникнути політизації органів правопорядку, політична влада, включно з членами парламенту та уряду, не має оперативного контролю над поліцією**. З цієї метою незалежні органи виконавчої влади уповноважені здійснювати адміністративний контроль і нагляд за поліцією.⁸

⁴ Розділення міністерств та поліції як органу оперативного управління стало класичною складовою реформи поліції у другій половині XX ст. під гаслом чотирьох «Д»: деполітизація, демілітаризація, демократизація та декриміналізація. Дет. див.: *Meško G., Fields C., Lobnikar B., Sotlar A.* (2013). Handbook on policing in Central and Eastern Europe. New York: Springer. P. 263–286.

⁵ *Уільдрікс Н.* Діяльність поліції в посткомуністичних суспільствах / Н. Уільдрікс, П. Реенен; переклад з англ. К.: Атіка, 2006. С. 40–41.

⁶ *Barber B.* (2000). A Passion for Democracy. Princeton: Princeton University Press; *Neild R.* (2001). Democratic Police Reforms in War-Torn Societies. Conflict, Security, and Development, 1(1). P. 21–43.

⁷ *Prpić M.* (2020). Depoliticisation as Key Component of Police Reforms in Post-Socialist Countries: The Case of Croatia. Policija i sigurnost. Vol. 29. No. 3/2020. P. 201–210.

⁸ *Aguja M., Born H.* (2017). The Role of Parliament in Police Governance. Lessons Learned from Asia and Europe. DCAF. P. 200–201.

1.2. Характер управління органами правопорядку в Європі

Більшість органів правопорядку в ЄС мають централізований характер управління. Це означає наявність вертикальної системи підпорядкування своєму керівнику, централізованого фінансування тощо. Наприклад, у Данії централізовані поліцейські органи уніфіковані. У разі наявності спеціалізованих органів (окрім поліції), вони виконують інші функції. Юрисдикція спеціалізованих органів не залежить від того, ідеться про великі міста чи сільську місцевість. Фінансування органів кримінальної юстиції здійснюється із центрального бюджету. Організаційно й процесуально всі місцеві осередки відповідних органів підпорядковуються центральному відомству, яке встановлює правила діяльності підпорядкованих йому органів і видає обов'язкові для виконання вказівки. Винятком з цього правила є децентралізовані органи, наприклад у ФРН і Великій Британії, але таких країн меншість.

Вивчивши управління органами правопорядку в країнах ЄС, можемо стверджувати, що **моделі управління органами правопорядку на найвищому рівні в ЄС подібні до тих, які сформувалися в Україні**, де відсутні муніципальні органи правопорядку, існує система вертикального підпорядкування, хоча і з дотриманням принципу самостійності кожного службовця органу правопорядку.

Аналіз європейського законодавства свідчить про те, що існують **два концептуальні підходи до побудови системи органів досудового розслідування — централізований і диференційований.**⁹ Модель централізації передбачає концентрацію значного обсягу повноважень щодо виявлення та розслідування злочинів у спеціалізованих органах розслідування. Зазвичай вони утворюються для концентрації зусиль на складних ділянках боротьби зі злочинністю — антикорупційні, антитерористичні органи, органи боротьби з наркозлочинністю тощо.¹⁰ Другий випадок (диференційованої моделі) — органи правопорядку, для яких функція досудового розслідування не є основною. Найчастіше це поліція, а інколи певні органи влади з контрольними функціями (інспекції, комісії тощо). Також вони мають різну процесуальну форму реалізації такої функції — часто ці органи наділені лише повноваженнями на проведення дізнання, тобто розслідування в спрощеній формі, а не повноцінного розслідування кримінальних правопорушень. У такому випадку основними суб'єктами вчинення слідчих дій на досудових стадіях (виконання діяльності із закріплення доказів) є органи судової влади (мирові судді, магістрати, слідчі судді) та прокуратура під їхнім наглядом.¹¹

⁹ Реформування органів кримінальної юстиції України відповідно до європейських стандартів: концептуальний аналіз : монографія / за заг. ред. О. М. Овчаренко. Харків, 2015. С. 37.

¹⁰ Varghese J. (2010). Police Structure: A Comparative Study of Policing Models. SSRN Electronic Journal. 10.2139/ssrn.1605290 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://www.researchgate.net/publication/228242038_Police_Structure_A_Comparative_Study_of_Policing_Models/citation/download

¹¹ Сірий М. І. Реформи правоохоронних органів у Європі й Україні. Вісник Верховного Суду України. 2006. № 8(72). С. 27.

Ступінь прямого політичного контролю над діяльністю поліції різний. У деяких країнах міністр внутрішніх справ або міністр юстиції здійснює безпосередній контроль за діяльністю поліції та призначає власного керівника національної поліції (у Словенії, Німеччині та багатьох інших країнах), тоді як в інших поліція більш відсторонена від політичного порядку розв'язання кадрових питань.¹² В окремих європейських країнах історично склалася традиція, за якої поліція виконує також функцію органів безпеки.¹³ Проте це радше виняток з правил.

У більшості країн поліція — це орган у системі виконавчої влади, підпорядкований міністерству внутрішніх справ / внутрішньої безпеки або діяльність якого координується міністерством юстиції.

1.3. Функції та призначення органів правопорядку в Європі

В Україні після введення терміну «органи правопорядку» не лише в науковий обіг, а й на рівні нормативно-правового регулювання тривають активні дискусії щодо його змісту (див. Додаток №1 до Білої книги).

На теренах Європи до органів правопорядку (law enforcement agencies) здебільшого відносять органи поліції безпеки, наділені функціями захисту правопорядку. Іншими словами, це органи розслідування правопорушень, підтримки громадської безпеки, боротьби із загрозами в кримінально-правовій сфері. Насамперед ідеться саме про поліцію та її відгалуження у вигляді спеціалізованих підрозділів. Далі — спеціалізовані органи правопорядку, які сфокусовані на розслідуванні конкретної категорії справ, наприклад антикорупційні органи або органи екологічної безпеки. Нарешті органи, що займаються громадською безпекою, частково складають розгалужені служби та комісії, зазвичай у складі міністерств внутрішніх справ / внутрішньої безпеки.

1.4. Процедура призначення керівника органів правопорядку (поліції) в країнах ЄС і Великій Британії

На рівні Європейського Союзу немає ані централізованої поліцейської системи, ані єдиних вимог до організації роботи національних органів правопорядку. Правове регулювання діяльності органів правопорядку належить до повноважень національної влади, а на рівні ЄС ідеться лише про координацію та співпрацю між державами-членами для розв'язання транскордонних проблем. Можемо виділити такі моделі:

¹² Perspectives of police science in Europe. Final report. Project Group on a European Approach to Police Science. European Police College (CEPOL), 2007. P. 70.

¹³ Perspectives of police science in Europe. Final report. Project Group on a European Approach to Police Science. European Police College (CEPOL), 2007. P. 70–71.

- 1) найчастіше (14 випадків) призначення здійснює міністр внутрішніх справ / безпеки / юстиції, іноді за згодою уряду (Австрія; Чехія; Данія; Німеччина; Греція; Угорщина; Латвія; Литва; Нідерланди; Польща; Португалія; Румунія; Словаччина; Велика Британія);
- 2) іноді (9 випадків) призначення здійснює уряд (або прем'єр-міністр) за поданням профільного міністра (міністрів) або поліцейських кадрових служб (Бельгія; Болгарія; Хорватія; Естонія; Фінляндія; Ірландія; Словенія; Іспанія; Швеція);
- 3) в окремих країнах (5 випадків) призначення здійснює президент (Франція; Кіпр; Італія; Мальта) або великий герцог (Люксембург).

Процес призначення **може передбачати відкритий конкурс**, де внутрішні та зовнішні кандидати розглядаються на основі їхньої кваліфікації, досвіду та лідерських якостей. Процес відбору також може передбачати участь різних зацікавлених сторін, зокрема органів правопорядку, урядовців і громадських лідерів.

У таких країнах, як Чехія, Данія, Естонія, Фінляндія, Румунія, конкурс на посаду керівника поліції проводиться обов'язково, а у випадку Великої Британії та Німеччини — залежно від локального правового регулювання.

ТАБЛИЦЯ №1. ПОРЯДОК ПРИЗНАЧЕННЯ КЕРІВНИКІВ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ОРГАНІВ У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ ТА ВЕЛИКІЙ БРИТАНІЇ

Держава	Порядок призначення
Австрія	<p>1) Військова поліція, фінансова поліція та поліція публічної безпеки — керівники призначаються міністром оборони, міністром фінансів і міністром внутрішніх справ відповідно;</p> <p>2) Бюро запобігання та боротьби з корупцією (Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung) — директор призначається міністром внутрішніх справ після публічних слухань за участі президентів Конституційного, Вищого адміністративного та Верховного судів.</p>
Бельгія	Федеральна поліція — генеральний комісар призначається прем'єр-міністром за поданням міністра внутрішніх справ і міністра юстиції.
Болгарія	Поліція входить до складу Міністерства внутрішніх справ. Голова поліції призначається урядом за поданням міністра внутрішніх справ.
Хорватія	Генеральний директорат поліції входить до складу Міністерства внутрішніх справ. Генеральний директорат очолює генеральний директор поліції, який призначається урядом за поданням міністра внутрішніх справ.
Кіпр	Національна поліція координується Міністерством юстиції. Голову Національної поліції призначає президент за рекомендацією Комісії з відбору публічних службовців (загальнодержавної).
Чехія	Поліція входить до складу Міністерства внутрішніх справ. Керівника поліції призначає міністр внутрішніх справ за згодою уряду. Процедура призначення керівника поліції здійснюється на підставі відкритого відбору, у якому беруть участь кандидати із середньої та вищої службової ланки поліції.
Данія	Керівник поліції призначається міністром юстиції за результатами конкурсу, який проводить Національна поліція Данії. У конкурсі мають право брати як внутрішні кандидати (поліцейські), так і зовнішні.
Естонія	Керівник поліції призначається урядом за поданням міністра внутрішніх справ. На цю посаду здійснюється відбір за конкурсом, який організовує Поліцейська і Прикордонна служба (назва органу поліції в Естонії — Politsei- ja Piirivalveamet).

Держава	Порядок призначення
Фінляндія	Національний комісар поліції призначається урядом за поданням міністра внутрішніх справ. Відбір кандидатів здійснює за конкурсною процедурою Міністерство внутрішніх справ.
Франція	Керівник Національної поліції (Directeur Général de la Police Nationale) призначається президентом за рекомендацією міністра внутрішніх справ та погодженням з урядом. Відкритий конкурс на посаду не здійснюється, а керівник найчастіше обирається серед чинних поліцейських.
Німеччина	На федеральному рівні єдиного керівника поліції немає, а координувальну роль виконує міністр внутрішніх справ. Керівників поліції (Polizeipräsident) призначає міністр внутрішніх справ. Процедура може суттєво відрізнитися залежно від землі (land), у деяких проводиться відкритий конкурс на посаду, в інших — ні.
Греція	Керівник поліції (Archigos tis Ellinikis Astynomias) призначається на посаду міністром захисту громадян. Відкритий конкурс на цю посаду не передбачений, а призначення зазвичай має політичний характер.
Угорщина	Керівник поліції призначається міністром внутрішніх справ. Відкритий конкурс на цю посаду не передбачений, проте законом встановлені детальні вимоги до осіб, які мають відповідати цій посаді.
Ірландія	Керівник поліції (Garda Commissioner) призначається урядом за поданням міністра юстиції та рівності (Minister for Justice and Equality). Відкритий конкурс на посаду не передбачений, проте відбір проводить Публічна служба, яка може консультуватися з громадянським суспільством, політичними партіями тощо.
Італія	Керівник поліції (Capo della Polizia) призначається президентом за поданням міністра внутрішніх справ і за погодженням уряду. Відкритий конкурс на посаду не передбачено.
Латвія	Керівник поліції (Valsts policijas priekšnieks) призначається міністром внутрішніх справ за згодою уряду. Відкритий конкурс на цю посаду не передбачений.

Держава	Порядок призначення
Литва	Керівник поліції (Lietuvos policijos departamentas) призначається міністром внутрішніх справ за згодою уряду. Відкритий конкурс на цю посаду не передбачений.
Люксембург	Керівник поліції (Directeur Général de la Police Grand-Ducale) призначається на посаду великим герцогом (Grand Duke) за рекомендацією міністра внутрішньої безпеки. Відкритий конкурс на цю посаду не передбачений.
Мальта	Керівник поліції призначається президентом за поданням прем'єр-міністра. Відкритий конкурс на цю посаду не передбачений.
Нідерланди	Керівник поліції (Korpschef van de politie) призначається на посаду міністром юстиції та безпеки за рекомендацією Національної поліції. Відкритий конкурс на цю посаду не передбачений.
Польща	Керівник поліції (Komendant Główny Policji) призначається на посаду президентом за поданням міністра внутрішніх справ та адміністрації. Відкритий конкурс на цю посаду не передбачений.
Португалія	Керівник поліції (Diretor Nacional da Polícia de Segurança Pública) призначається на посаду міністром внутрішньої адміністрації (Ministério da Administração Interna).
Румунія	Керівник поліції призначається міністром внутрішніх справ за згодою президента та прем'єр-міністра. Призначення відбувається за результатом відкритого конкурсу, у якому можуть узяти участь будь-які кандидати, які відповідають кваліфікаційним вимогам до посади.
Словаччина	Керівник поліції призначається міністром внутрішніх справ за згодою уряду. Відкритий конкурс на цю посаду не передбачений.
Словенія	Відкритий конкурс на цю посаду не передбачений.
Іспанія	Керівник поліції (Director General de la Policía) призначається урядом за поданням міністра внутрішніх справ. Відкритий конкурс на цю посаду не передбачений.

Держава	Порядок призначення
Швеція	Відкритий конкурс на цю посаду не передбачений.
Сполучене Королівство Великої Британії і Північної Ірландії	<p>Призначення начальника поліції відрізняється залежно від країни Сполученого Королівства.</p> <p>В Англії та Уельсі керівник поліції призначається комісаром поліції та боротьби зі злочинністю (police and crime commissioners є виборними посадовими особами, які відповідають за нагляд за роботою поліції на своїй території).</p> <p>У Шотландії керівника поліції призначає Управління поліції Шотландії (Scottish Police Authority) — незалежний державний орган, відповідальний за управління поліцією в Шотландії.</p> <p>У Північній Ірландії начальника поліції призначає Правління поліції Північної Ірландії — офіційний орган, відповідальний за нагляд за роботою поліції Північної Ірландії.</p> <p>У всіх випадках призначення начальника поліції ґрунтується на його кваліфікації, досвіді та відповідності посаді, на цю посаду може проводитися відкритий конкурс.</p>

РОЗДІЛ II. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД: КЕРІВНИЦТВО ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

У європейських країнах відсутня єдина модель призначення / звільнення генерального прокурора. До того ж конституційний статус як прокуратури, так і її очільника може бути різним. Наприклад, в Італії, Нідерландах і Франції генеральний прокурор перебуває «при» Верховному (Касаційному) суді, а в Румунії, Австрії, Данії він підпорядкований міністру юстиції (у деяких країнах ці посади взагалі суміщені), тобто належить до системи органів виконавчої влади.

Здебільшого це зумовлено національними особливостями правової системи, етапами її розвитку та приналежністю до тієї чи іншої історичної традиції в межах державних утворень. Проте стандарти прокурорської діяльності останніх років тяжіють до відокремлення служби публічного обвинувачення від виконавчої влади,¹⁴ тож генеральний прокурор набуває максимальної незалежності, що зафіксовано, зокрема, у гарантіях його призначення та звільнення з посади.

Водночас на європейському просторі існують розгалужені стандарти політичної незалежності (і водночас нейтральності) генеральних прокурорів, закріплені на рівні як конституційних гарантій, так і профільного законодавства. Перед тим, як розглядати окремі національні моделі, варто детально зупинитися на міжнародних стандартах.

Міжнародні стандарти та рекомендації вважають відокремлення генеральної прокуратури від політичних інституцій важливою ознакою незалежності прокуратури. Система призначення керівництва прокуратури є центральним елементом, який забезпечує це розмежування. Відповідно до встановлених стандартів професійну кваліфікацію кандидатів також мають оцінювати представники адвокатської спільноти і прокурорів та громадянське суспільство.¹⁵

2.1. Закордонні стандарти призначення генерального прокурора

До стандартів діяльності прокуратури, зокрема тих, що стосуються генерального прокурора, можна віднести документи ООН і Ради Європи (Кабінету Міністрів Ради Європи, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Венеційської комісії тощо), а також неурядових організацій (наприклад, Міжнародної асоціації прокурорів).

Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету Міністрів державам-членам щодо ролі публічного обвинувачення в системі кримінального правосуддя прямо не визначає порядок або процедуру призначення / обрання генерального прокурора.¹⁶ Посада

¹⁴ Статус органів публічного обвинувачення: міжнародні стандарти, зарубіжне законодавство і пропозиції щодо реформування в Україні / за заг. редакцією О. А. Банчука. К.: Атіка, 2012. С. 56.

¹⁵ OECD (2020). The Independence of Prosecutors in Eastern Europe, Central Asia and Asia Pacific. P. 39–56 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.oecd.org/corruption/The-Independence-of-Prosecutors-in-Eastern-Europe-Central-Asia-and-Asia-Pacific.pdf>

¹⁶ Recommendation (2000)19 was adopted by the Committee of Ministers on 6 October 2000 at the 724th meeting

генерального прокурора згадується лише в рекомендаціях щодо покращення міжнародно-правової співпраці в пункті 38, де рекомендується «вжити заходів для створення сприятливих умов для подальших прямих контактів між прокурорами в контексті міжнародно-правового співробітництва. Такі кроки мають, зокрема, полягати у (...) встановленні регулярних особистих контактів між прокурорами з різних країн, зокрема шляхом організації регулярних зустрічей між Генеральними прокурорами».

У Пояснювальній записці до Висновку №9 (2014) щодо європейських норм і принципів стосовно прокурорів¹⁷ Консультативна рада європейських прокурорів (КРЕП) вказує на два важливі аспекти посади генерального прокурора:

- спосіб призначення генерального прокурора і його звільнення відіграє значну роль у системі забезпечення належного функціонування прокуратури (§55);
- генерального прокурора слід призначати або на достатньо тривалий період, або назавжди, щоб забезпечити стабільність його / її повноважень і зробити його / її незалежним від політичних змін (§56).

Найбільш повний набір стандартів у сфері прокурорської діяльності на теренах Європи сформульовано в численних висновках **Венеційської комісії**.¹⁸ Нижче наведені ключові стандарти до посади генерального прокурора з позначенням відповідних пунктів рішень і посиланням на них.

2.1.1. Призначення генерального прокурора

Документи Ради Європи

Важливо, щоби метод обрання Генерального прокурора був таким, аби забезпечити довіру з боку суспільства, повагу судівництва та представників юридичної професійної спільноти. Тому **до процесу обрання потрібно залучати професійний неполітичний досвід**. Проте, для уряду бажано мати певний контроль за призначенням у зв'язку з важливістю належного обвинувачення у кримінальних справах для впорядкованого та ефективного функціонування держави та не бажано віддавати якомусь іншому органу, яким би видатним він не був, *carte blanche* щодо процесу обрання обвинувача. Тому пропонується розглянути **можливість створення комісії з призначення, яка би складалася з осіб, яких поважає громадськість і яким довіряє Уряд**.¹⁹ Метод призначення Генерального

of the Ministers' Deputies [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.refworld.org/docid/43f5c8694.html>

¹⁷ Opinion No 9 (2014) of the Consultative Council of European Prosecutors to the Committee of Ministers of the Council of Europe on European norms and principles concerning prosecutors, CCPE (2014) 4 Final, §55 and §56.

¹⁸ Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Prosecutors. CDL-PI (2022)023Engl.only [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2022\)023-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2022)023-e)

¹⁹ CDL (1995)073rev., розділ 11 (прим. документа).

прокурора має бути таким, щоб заслуговувати на довіру громадськості та повагу судової влади й адвокатури. [...]»²⁰

19. Венеційська комісія, оцінюючи різні моделі призначення головних прокурорів, завжди була стурбована пошуком відповідного балансу між вимогою демократичної легітимності таких призначень, з одного боку, та **вимогою деполітизації**, з іншого. Таким чином, процес призначення, який передбачає участь виконавчої та/або законодавчої влади, має перевагу в тому, що надає демократичну легітимність призначенню керівника прокуратури. Однак у цьому випадку необхідні додаткові гарантії, щоб зменшити ризик політизації прокуратури.

20. Створення Ради прокурорів (Prosecutorial Council), яка відіграла б ключову роль у призначенні Генерального прокурора, можна вважати одним із найефективніших сучасних інструментів для досягнення цієї мети. [...]

...

27. [...] Висування кандидата має ґрунтуватися на його/її об'єктивній юридичній кваліфікації та досвіді, з дотриманням чітких критеріїв... Недостатньо, щоб кандидат на таку високу посаду відповідав загальним кваліфікаційним вимогам, які існують для будь-якої іншої прокурорської посади; повноваження Генерального прокурора вимагають особливої компетенції та досвіду²¹.

[...]

35. Не можна сформулювати єдиного категоричного принципу щодо того, хто – Президент чи Парламент — має призначати Генерального прокурора в ситуації, коли він не підпорядковується Уряду. [...] При цьому **необхідно враховувати думку представників юридичної спільноти (включно з прокурорами) та громадянського суспільства щодо професійної кваліфікації кандидатів на посаду.**

36. У країнах, де Генеральний прокурор обирається Парламентом, очевидну небезпеку політизації процесу призначення також можна було б зменшити, якщо передбачити підготовку цього процесу за участі парламентського комітету, який повинен враховувати поради експертів. Використання кваліфікованої більшості для обрання Генерального прокурора можна розглядати як механізм досягнення консенсусу щодо таких призначень. [...]

37. [...] Генерального прокурора слід призначати безстроково або на відносно тривалий період без можливості поновлення після закінчення цього періоду. Термін повноважень не повинен збігатися з терміном повноважень Парламенту. [...]

²⁰ CDL-AD (2017)028, Poland — Opinion on the Act on the Public Prosecutor's office, § 33.

²¹ CDL-AD (2015)039, Joint Opinion of the Venice Commission, the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), on the draft Amendments to the Law on the Prosecutor's Office of Georgia, §§ 19, 20 and 27.

38. Якщо необхідно визначитись про подальше перебування у професії (наприклад, судді) після закінчення терміну повноважень, це має бути чітко визначено перед призначенням.²²

[...]

43. Конституція Чорногорії не визначає склад Ради прокурорів (Prosecutorial Council) та спосіб обрання її членів, а залишає ці питання на розсуд законодавця. Раніше Венеційська комісія рекомендувала **визначати перелік членів та основні повноваження Ради прокурорів (Prosecutorial Council) в Конституції**. На жаль, ця рекомендація не була виконана. У Висновку від 2015 року Венеційська комісія також запропонувала запровадити на рівні закону **вимогу щодо наявності кваліфікованої більшості для обрання непрофесійних (зовнішніх) членів**, і ця рекомендація залишається чинною. Чорногорський законодавець має розглянути можливість запровадження одного з альтернативних способів забезпечення деполітизації, таких як ті, що згадані вище. Але будь-який правовий механізм працюватиме лише за наявності політичної волі. У майбутнього складу Парламенту, де домінуватиме інша більшість, може виникнути спокуса спробувати отримати контроль над непрофесійними (зовнішніми) членами, а через них і над Радою прокурорів (Prosecutorial Council). Отже, наполегливо рекомендується знайти більш стале рішення та передбачити склад Ради прокурорів й спосіб обрання її членів не тільки на рівні закону, а й у самій Конституції — як це зроблено щодо Ради суддів.²³

[...]

2.1.2. Звільнення генерального прокурора

35. [...] Підстави для звільнення Генерального прокурора мають бути визначені законом.²⁴

[...]

26. [...] Як мінімум, прокурор має бути захищений від свавільного звільнення, навіть за законом, що означає, що закон має визначати підстави для дострокового припинення його/її повноважень²⁵.

42. У багатьох системах існує підзвітність Генерального прокурора перед Парламентом. **У країнах, де Генерального прокурора призначає парламент, він часто також має повноваження щодо його звільнення з посади.** У такому випадку

²² CDL-AD (2010)040, Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service, §§ 35–38 and 40; see also CDL-AD (2017)028, Poland — Opinion on the Act on the Public Prosecutor's office, § 34.

²³ CDL-AD (2021)012, Montenegro — Opinion on the draft amendments to the Law on the State Prosecution Service and the draft law on the Prosecutor's Office for organised crime and corruption, §§ 36–43.

²⁴ CDL-AD (2017)028, Poland — Opinion on the Act on the Public Prosecutor's office, § 35.

²⁵ CDL-AD (2021)012, Montenegro — Opinion on the draft amendments to the Law on the State Prosecution Service and the draft law on the Prosecutor's Office for organised crime and corruption, § 26.

потрібне справедливе слухання щодо підстав такого звільнення. [...] [П]ідзвітність перед парламентом в окремих випадках судового переслідування або непри-тягнення до кримінальної відповідальності має бути виключена.²⁶

[...]

27

[...]

83. [...] **Експертний орган повинен надати висновок** про існування достатніх підстав для звільнення Генерального прокурора. Наприклад, необхідно посилити механізм щорічних звітів з боку Генерального прокурора перед парламентом... шляхом опису вимог до змісту таких звітів, порядку їх обговорення в Парламенті, а також правові наслідки відхилення таких звітів Парламентом.²⁸

[...]

63. [...] Запроваджений поправками механізм *ad hoc* оцінки ефективності Генерального прокурора спеціально створеною комісією є досить поширеним у Європі. Під час онлайн-зустрічей влада зазначила, що їх надихнув румунський досвід звільнення топпрокурорів.²⁹

2.1.3. Ключові положення європейських стандартів призначення / звільнення генерального прокурора

Таким чином, можна зробити такі висновки про стандарти призначення генерального прокурора та звільнення його з посади:

1. Порядок призначення Генерального прокурора має бути деполітизований. Одним зі шляхів може стати створення конкурсної комісії з відбору Генерального прокурора. Процес відбору Генерального прокурора може супроводжувати орган прокурорського самоврядування, наприклад Рада прокурорів.
2. Генеральний прокурор має призначатися з урахуванням думки представників юридичної спільноти (включно з прокурорами) та громадянського суспільства про професійну кваліфікацію кандидатів на посаду, а до процесу обрання Генерального прокурора має залучатися профільний парламентський комітет.
3. Підстави для звільнення Генерального прокурора мають бути визначені в законі; має бути експертний висновок про діяльність Генерального прокурора на посаді, що передує розгляду питання про його звільнення або залишення

²⁶ CDL-AD (2010)040, Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II — the Prosecution Service, § 42.

²⁷ CDL-AD (2010)040, Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II — the Prosecution Service, §§ 35-38 and 40; see also CDL-AD (2017)028, Poland — Opinion on the Act on the Public Prosecutor's office, § 34.

²⁸ CDL-AD (2021)047, Republic of Moldova — Opinion on the amendments of 24 August 2021 to the law on the prosecution service, §§ 83 and 84.

²⁹ CDL-AD (2021)047, Republic of Moldova — Opinion on the amendments of 24 August 2021 to the law on the prosecution service, §§ 63, 63, and 66-69.

на посаді; Генеральний прокурор має право бути заслуханим, включно з можливістю надання власної оцінки підстава звільненням суб'єкту прийняття такого рішення — парламенту.

2.1.4. Аналіз порядку призначення керівників прокуратури в країнах Європейського Союзу та Великій Британії

Як зазначалося вище, на теренах Європи прокуратури віднесені або до виконавчої влади, або до системи правосуддя. Зокрема, існують такі моделі:

- 1) прокуратура є *частиною виконавчої влади* (Німеччина, Данія, Естонія, Польща, Чехія та інші). Підпорядкування прокуратури виконавчій владі — радше питання принципу, ніж реальності, оскільки виконавча влада на практиці особливо обережна в тому, щоб не втручатися в окремі кримінальні провадження і загалом не впливати на правосуддя;
- 2) прокуратура є *окремим незалежним органом* (Франція, Бельгія, Іспанія, Італія, Нідерланди, Румунія та інші). Прокуратури в цих державах часто розташовані при судах і загалом є частиною судової системи.

Методи обрання генерального прокурора суттєво відрізняються в окремих країнах Європейського Союзу. Насамперед різниця полягає в *суб'єкті, який має право пропонувати кандидата* на ту чи іншу посаду: у країнах, де генеральний прокурор є частиною уряду, уряд має право призначати кандидата на посаду генерального прокурора. А в країнах, де генеральна прокуратура діє як незалежна інституція, генеральний прокурор призначається або президентом країни, або найвищим законодавчим органом.

У 2008 році Тімоті Вотерс (Timothy Waters) зазначав, що «(...) більшість генеральних прокурорів є політичними призначенцями певного роду, тобто їх призначають політичні сили в більш-менш дискреційному процесі. Так само часто вони можуть бути звільнені політичними силами, знову ж таки з обмежених на те підстав».³⁰

Щодо суб'єктів, уповноважених висувати кандидата на посаду генерального прокурора, то на основі аналізу нормативно-правових актів і законодавства у сфері прокуратури можна дійти висновку, що у 21 із 28 держав Європейського Союзу та Сполученого Королівства генеральний прокурор висувається (номінується) представниками виконавчої влади (детальний перелік у Додатку № 2 до Білої книги).

Так, кандидата на посаду генерального прокурора висуває:

- 1) у 10 країнах (Бельгія, Чехія, Данія, Естонія, Франція, Нідерланди, Люксембург, Німеччина, Австрія, Румунія) — міністр юстиції;
- 2) у 6 країнах (Фінляндія, Хорватія, Греція, Португалія, Іспанія та Швеція) — уряд;

³⁰ Waters T. (2008). Overview: Design and Reform of Public Prosecution Services. Promoting Prosecutorial Accountability, Independence and Effectiveness. P. 47.

- 3) у 2 країнах (Мальта та Польща) — прем'єр-міністр;
- 4) у 3 країнах (Угорщина, Литва, Кіпр) — президент.³¹

У Словаччині право висувати кандидатів на посаду генерального прокурора надано законодавчій владі. Таким чином, Словацька Республіка — єдина держава, яка уповноважила найвищий законодавчий орган висувати кандидата на посаду генерального прокурора.

Приклади Ірландії та Великої Британії специфічні, оскільки ці країни здійснюють процедуру відбору, яка повністю відкрита для потенційних заявників, тобто **шляхом відкритого конкурсу на посаду**. У Сполученому Королівстві подані кандидатури розглядає комітет під головуванням уповноваженого з питань державної служби (Civil Service Commissioner). До цього комітету входять представники адвокатури, принаймні один з керівників органів прокуратури та принаймні один голова суду. Далі комітет надає свої рекомендації генеральному прокурору (Attorney General), який визначає керівника публічного обвинувачення (Director of Public Prosecutions).³² Генеральний прокурор є членом уряду, а його статус охарактеризований як «юридично незахищений, проте умовно в безпеці» (legally insecure but conventionally safe)³³ — він радше юридичний радник при уряді, який також може впливати на законотворчість, аніж процесуальний прокурор (для цього існує посада керівника прокурорів).³⁴

У решті країн право висунути кандидата на посаду генерального прокурора надано або судовій владі, а саме Раді суддів (Болгарія, Італія) і голові Верховного Суду (Латвія), або Державній раді прокурорів (Словенія).³⁵ Водночас це радше виняток із загального правила, аніж модель, яка заслуговує уваги.

Що стосується **суб'єктів, уповноважених призначати генеральних прокурорів, то ця система є варіативною**. На основі аналізу законодавства європейських країн можна зробити такий висновок:

- (1) у 17 країнах генеральний прокурор призначається королем або президентом (Бельгія, Болгарія, Кіпр, Данія, Фінляндія, Франція, Греція, Литва, Люксембург, Мальта, Німеччина, Польща, Португалія, Австрія, Румунія, Словаччина та Іспанія);

³¹ Šrámel Bystrík (2022). Possibilities of Strengthening the Independence of the Public Prosecutor's Office of the Slovak Republic: A System of Appointment of the Prosecutor General to the Office as a Key Element? Social Sciences 11: 364. P. 9–10.

³² Attorney General's Office (2007). The governance of Britain: a consultation on the role of the Attorney General. The Stationery Office [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.gov.uk/government/publications/the-governance-of-britain-a-consultation-on-the-role-of-the-attorney-general>

³³ Marshall G. (1987). Constitutional Conventions: The Rules and Forms of Political Accountability. Oxford: Oxford University Press, 1987. P. 111.

³⁴ Hand J. (2022). The Attorney-General, politics and logistics — a fork in the road? Legal Studies. Volume 42(3). P. 425–445. doi:10.1017/lst.2021.55. P. 429–442.

³⁵ Mališka, Martin, and Eduard Csudai (2020). Vybrané aspekty ustanovenia a odvolávania generálnych prokurátorov (Porovnávací analýza k parlamentnej tlači č. 108). Bratislava: Odbor Parlamentný inštitút.

- (2) у 4 країнах найвищий законодавчий орган призначає або затверджує посаду генерального прокурора (Хорватія, Угорщина, Латвія, Словенія). Причому це може бути кваліфікована більшість, наприклад в Угорщині необхідно 2/3 голосів депутатів для призначення генерального прокурора;
- (3) у 6 країнах уряд уповноважений призначати або висловлювати свою думку про висунення кандидата на посаду генерального прокурора (Чеська Республіка, Естонія, Ірландія, Нідерланди, Словенія та Швеція);
- (4) лише в одній державі ЄС колективний орган суддів, тобто Рада суддів (Італія), призначає генерального прокурора.

Що стосується звільнення з посади, то за останні десять років це не є поширеною практикою в Європі.³⁶ **Найпоширенішою підставою для припинення повноважень генерального прокурора є закінчення терміну повноважень (13 випадків). Далі — вихід на пенсію (у 7 країнах-членах ЄС), відставка — 4 випадки і звільнення — 2 випадки.** Наприклад, у Польщі причиною заміни колишнього генпрокурора стало ухвалення у 2016 році нового закону, який передбачає злиття посад генпрокурора та міністра юстиції. У 2015 році колишній федеральний генеральний прокурор Німеччини Харальд Ранге пішов у відставку кількома місяцями раніше через конфлікт з федеральним міністром юстиції Гайко Маасом. Однак, оскільки рішення про достроковий вихід Ренге на пенсію прийняв федеральний міністр юстиції, цей випадок було кваліфіковано як «звільнення».

Водночас перед висуненням на посаду генерального прокурора на виконання рекомендацій Венеційської комісії **в окремих країнах представники юридичної професії подають кандидатури від себе.**

Найчастіше колективні органи магістратів беруть участь у процедурі як дорадчі (у 4 державах-членах — Іспанія, Латвія, Румунія, Франція) або з правом висувати кандидата на посаду генерального прокурора (у 3 державах-членах — Бельгія, Болгарія, Словенія). Лише в одній країні (Італії) колективний орган магістратів самостійно визначає та призначає генерального прокурора. Іншими словами, в Італії прокурори самостійно обирають генерального прокурора.

У будь-якому випадку, у ситуаціях, коли кандидати обираються на відкритому конкурсі *ad hoc* комітетом, який оцінює їхні заслуги, до його складу зазвичай входять представники юридичної професії (громадянського суспільства).

Словаччина також має Раду прокурорів, яка готує свій висновок про висунення кандидата на посаду генерального прокурора (за кандидата голосує парламент і призначає президент).

Таким чином, **загальноєвропейська модель призначення генерального прокурора передбачає визначальну роль уряду (виконавчої влади) у висуненні**

³⁶ Ivanova I., Angelov G., Kirov Y. (2019). What do we (not) know about the Prosecutors General in the EU member states. Open Society Institute — Sofia. P. 18–19.

кандидатур і президента (глави держави) у його призначенні. Країни-члени ЄС пропонують низку різних моделей гарантування незалежності прокурорів шляхом залучення колегіальних органів (Ради прокурорів) до управління прокуратурою. Такі органи зазвичай надають висновок про кандидатів на посаду генерального прокурора та інші посади в органах прокуратури.

ТАБЛИЦЯ №2. КЛЮЧОВІ ПОЛОЖЕННЯ ПРО ПРИЗНАЧЕННЯ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА СПОЛУЧЕНОМУ КОРОЛІВСТВІ

Держава	Порядок призначення
Австрія	Федеральний генеральний прокурор призначається президентом за поданням федерального міністра юстиції. Верхня палата парламенту надає свій висновок про кандидата.
Бельгія	Кандидат на посаду генерального прокурора обирається Вищою радою правосуддя. Після цього міністр юстиції має 50 днів на погодження кандидатури. Міністр може відмовити, проте лише один раз. За поданням міністра юстиції генерального прокурора призначає на посаду король / королева.
Болгарія	П'ять членів Вищої ради правосуддя або міністр юстиції можуть запропонувати кандидата на посаду. Кандидатуру обирає Вища рада правосуддя кваліфікованою більшістю голосів — 2/3 від складу. Потім кандидатура подається президенту, який призначає генерального прокурора. Президент може відмовити в призначенні кандидата, але лише один раз.
Хорватія	Генеральний прокурор обирається парламентом за поданням уряду. Правовий комітет парламенту надає висновок про кандидатуру.
Кіпр	Генеральний прокурор призначається президентом.
Чехія	Генеральний прокурор призначається урядом за поданням міністра юстиції.
Данія	Кандидата на посаду генерального прокурора вносить міністр юстиції. Генерального прокурора призначає король / королева.
Естонія	Генеральний прокурор призначається урядом за поданням міністра юстиції. Правовий комітет парламенту надає висновок про кандидатуру.
Фінляндія	Генеральний прокурор призначається президентом за поданням уряду.
Франція	Генеральний прокурор призначається президентом за поданням міністра юстиції. Вища рада магістратів (Supreme Council of the Magistrates) надає свій висновок про кандидатуру.

Держава	Порядок призначення
Німеччина	Федеральний генеральний прокурор призначається президентом на підставі кандидатури, поданої федеральним міністром юстиції. Кандидатуру має схвалити верхня палата парламенту (Бундесрат).
Греція	Генеральний прокурор призначається президентом за поданням уряду.
Угорщина	Генеральний прокурор обирається кваліфікованою більшістю голосів — 2/3 від складу парламенту, за поданням президента.
Ірландія	Кандидат на посаду директора публічного обвинувачення обирається <i>ad hoc</i> комітетом шляхом проведення відкритого конкурсу. Членами комітету є голова Верховного Суду, голови професій адвокатури (баристерів і соліситорів), постійний секретар уряду та постійний керівник Офісу генерального прокурора. Комітет може вибрати одного або кількох прийнятних кандидатів. Директора публічного обвинувачення призначає уряд.
Італія	Генеральний прокурор обирається Вищою радою магістратів (Supreme Council of the Magistrates). Міністр юстиції надає свій висновок про кандидатуру.
Латвія	Генеральний прокурор обирається парламентом за поданням голови Верховного суду. Рада юстиції (Council of the Judiciary) надає висновок про кандидатуру.
Литва	Генеральний прокурор призначається президентом за погодженням з парламентом.
Люксембург	Генеральний прокурор призначається великим герцогом (Grand Duke) за поданням міністра юстиції. Висновок про кандидатуру надає уряд.
Мальта	Генеральний прокурор призначається президентом за поданням прем'єр-міністра.
Нідерланди	Генеральний прокурор призначається урядом, кандидатуру пропонує міністр юстиції.
Польща	Генеральний прокурор (водночас міністр юстиції) призначається президентом разом з усім складом уряду, запропонованим прем'єр-міністром. Протягом двох тижнів після призначення складу уряду він має бути затверджений парламентом.

Держава	Порядок призначення
Португалія	Генерального прокурора призначає президент за поданням уряду. Генеральний прокурор є єдиним політичним призначенням у прокуратурі; законодавчих вимог до кандидатів немає, навіть не передбачено, що вони мають бути юристами. Однак уряд зазвичай призначає на цю посаду кадрового прокурора.
Румунія	Генерального прокурора призначає президент за поданням міністра юстиції. Висновок про кандидатуру надає Вища рада магістратів (The Supreme Council of the Magistrates). Президент може відмовити в призначенні кандидата, рішення має бути вмотивоване.
Словаччина	Генеральний прокурор призначається президентом, кандидатуру обирає парламент.
Словенія	Уряд оголошує відкритий конкурс на посаду генерального прокурора. Міністр юстиції подає всі відповідні кандидатури на розгляд Національної ради прокурорів (State Prosecutorial Council). Генерального прокурора обирає парламент після консультацій з урядом. Парламент не зобов'язаний обирати кандидата, якому віддала перевагу Національна рада прокурорів.
Іспанія	Генеральний прокурор призначається королем / королевою за поданням уряду. Зазвичай подається лише один кандидат. Висновок про кандидатуру надає Загальна рада суддів (General Council of the Judiciary).
Швеція	Генерального прокурора призначає уряд.
Сполучене Королівство Великої Британії і Північної Ірландії	Кандидатів на посаду директора прокуратури обирає <i>ad hoc</i> комісія шляхом проведення відкритого конкурсу. До складу комісії входить принаймні один голова суду та один з керівників органів прокуратури. Комісія працює під наглядом першого комісара державної служби (First Civil Service Commissioner). Члени конкурсної комісії обирають кількох відповідних кандидатів. Генеральний прокурор обирає та призначає одного з них на посаду керівника публічного обвинувачення (Director of Public Prosecutions).

РОЗДІЛ III. ЧИННА ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ В ЧАСТИНІ ДЕПОЛІТИЗАЦІЇ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ТА ПРАВОПОРЯДКУ

Після Революції Гідності в Україні відбулася не одна спроба реформувати органи правопорядку та прокуратури, які відповідають за середовище внутрішньої безпеки. Не можна сказати, що всі з них були неуспішними, проте спостерігалася розкоординованість реформ і відсутність системності в їх проведенні, а також надмірний політичний вплив на ці процеси. Одне з ключових завдань реформи органів правопорядку та органів прокуратури, яке постало з огляду на євроінтеграційні процеси, — їх деполітизація, яка наразі досягнута лише частково.

3.1. Національна поліція та Міністерство внутрішніх справ

Реформа органів внутрішніх справ була однією з ключових вимог, озвучених під час Революції Гідності, адже спеціальні підрозділи забезпечення громадської безпеки непропорційно застосовували силу проти мирних протестувальників, а кульмінацією незаконного застосування сили стало вчинення злочинів проти протестувальників, зокрема умисних убивств.

Новий ухвалений Закон України «Про Національну поліцію» (2015) передбачив чимало прогресивних змін, зокрема часткову деполітизацію поліції та сервісний характер її роботи. Однак реформа оминула найбільшу ланку цього органу — підрозділи досудового розслідування та кримінальну поліцію. До того ж після реформування прокуратури (2014–2016 рр.) її діяльність не була скоординована з роботою цих поліцейських підрозділів, хоча слідчі та оперативні працівники поліції тісно працюють з прокурором у кримінальному провадженні над одними завданнями кримінального правосуддя.

Таким чином, у 2015 році Міністерство внутрішніх справ перестало бути «міністерством міліції», як його називали в суспільстві. Міністр внутрішніх справ почав відповідати лише за формування державної політики у сфері правоохоронної діяльності, а голова Національної поліції — управляти самою поліцією. Це європейська модель, яка мала б максимально послабити вплив міністра на оперативне управління поліцією. Було встановлено запобіжник у вигляді використання правоохоронців у політичних цілях. На рівні публічної комунікації реформи поліції цей процес так і називався «деполітизацією поліції», і можна стверджувати, що де-юре він відбувся, однак лише частково.

Водночас у Законі України «Про Національну поліцію» залишається низка повноважень, що дозволяють міністру внутрішніх справ здійснювати непряме управління поліцією. Так, керівник Національної поліції не може без відповідного погодження з боку міністра МВС:

- 1) затверджувати структуру центрального органу управління поліції (ч. 1 ст. 14 Закону);
- 2) затверджувати кошторис поліції (ч. 3 ст. 14 Закону);

- 3) утворювати, ліквідувати та реорганізувати територіальні органи поліції (ч. 3 ст. 15 Закону);
- 4) призначати на посади та звільняти з посад керівників територіальних органів поліції (ч. 5 ст. 15 Закону);
- 5) затверджувати структуру територіальних органів поліції (ч. 3 ст. 15 Закону);
- 6) присвоювати спеціальне звання полковник поліції під час дії воєнного стану за спрощеною процедурою (ч. 5 ст. 84 Закону).

Окрім того, уся підзаконна нормативна база, якою керуються поліцейські, затверджується не Національною поліцією, а міністром (п. 2 ч. 1 ст. 16 Закону).

Що ж стосується призначення керівника (голови) Національної поліції, то це робить Кабінет Міністрів України саме за поданням міністра внутрішніх справ, при цьому Законом не передбачено жодних обов'язкових конкурсних процедур.³⁷

Отже, згідно із законом керівник Національної поліції не може ухвалювати рішення з усіх основних кадрових і фінансових питань роботи цього органу без відповідної згоди міністра внутрішніх справ. Іншими словами, чинна редакція закону надто обмежує повноваження керівника Національної поліції, не дає йому можливості самостійно сформувану свою команду, визначити внутрішню структуру центрального апарату, розподіляти бюджетні кошти на потреби поліції. Отже, хто б не був призначений на цю посаду, він буде надзвичайно залежним від Міністерства внутрішніх справ.³⁸

Таким чином, обсяг і поступ реформ усе ще визначає міністр внутрішніх справ. З огляду на це можна пояснити багато речей, які не відбулися або навпаки — відбулися вкрай швидко. Суспільству слід вимагати остаточної деполітизації поліції, що сприятиме завершенню реформи.

3.2. Спеціалізовані органи досудового розслідування (правопорядку)

Наступним кроком стало утворення спеціалізованих органів досудового розслідування (Національного антикорупційного бюро — 2015 р.; Державного бюро розслідувань — 2016 р.; Бюро економічної безпеки — 2019 р.) і Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (2015 р.). Це здобутки, які не можна заперечувати, хоча реалізація реформ подекуди не повною мірою відповідає їх задуму. Кожна

³⁷ У 2016 році відбувся «консультативний» конкурс на посаду голови Національної поліції, не передбачений на рівні законодавства. Тож не дивно, що після цього керівник Національної поліції призначався двічі (2019 та 2022 року) без оголошення жодних конкурсів. Дет. про умови «консультативного» конкурсу див.: «ОГОЛОШЕННЯ ПРО КОНКУРС НА ПОСАДУ КЕРІВНИКА НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ» // Українська правда, 15.12.2016 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://blogs.pravda.com.ua/authors/avakov/5852f3a503822/>

³⁸ Борис Малишев. Найбільш небезпечний недолік Закону про Національну поліцію // Лівий берег, 22.11.2016 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://lb.ua/blog/boris_malyshhev/351441_naybilsh_nebezpechniy_nedolik_zakonu.html

з вищезгаданих реформ супроводжувалася ухваленням профільного законодавства — спеціальних законів і підзаконних нормативно-правових актів з різним рівнем якості, які здебільшого потребують внесення змін, особливо в тій частині, що стосується деполітизації цих органів, гармонізації та узгодженості функцій і повноважень, удосконалення механізму стримувань і противаг усередині системи антикорупційних органів.

Однією з тенденцій під час утворення нових органів правопорядку стала спроба забезпечити їхню незалежність через виведення за межі системи органів виконавчої влади. Вважалося, що максимальна присутність Президента України в питаннях делегування членів конкурсних комісій і врешті призначення керівників цих органів сприятиме їх незалежному статусу та можливості ефективно здійснювати свою діяльність з притягнення до відповідальності посадових осіб органів влади.

Ідеться про такі органи правопорядку:

- 1) *Національне антикорупційне бюро України (НАБУ)* — від початку його функціонування директор НАБУ призначався Президентом України. Конституційний Суд України у своєму рішенні від 16 вересня 2020 року №11-р/2020³⁹ вказав, що такі повноваження Президента не відповідають Конституції України. Після цього проблема із суб'єктом призначення була усунута шляхом внесення змін Законом України №1810-IX⁴⁰ — директора НАБУ призначає на посаду Кабінет Міністрів України.
- 2) *Державне бюро розслідувань (ДБР)* — керівника цього органу призначає Президент України (ч. 1 ст. 11 Закону України «Про Державне бюро розслідувань»). Зважаючи на те, що правовий статус НАБУ та ДБР як органів правопорядку в системі виконавчої влади не відрізняється, висновки, яких дійшов Конституційний Суд України в рішенні №11-р/2020, поширюються і на законодавство, що регулює діяльність цього органу. Таким чином, можна стверджувати, що неконституційні повноваження Президента щодо керівника ДБР залишаються.
- 3) *Бюро економічної безпеки України (БЕБ)* — членів конкурсної комісії, зокрема, делегує Рада національної безпеки і оборони України (РНБО) (ч. 3 ст. 15 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України»), яка є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України.

Такі кадрові повноваження Президента суперечать Конституції України, адже її ст. 106 встановлює виключний перелік повноважень Президента України, що не підлягає розширювальному тлумаченню.⁴¹ Іншими словами, не існує жодних

³⁹ Рішення Конституційного Суду України від 16.09.2020 р. №11-р/2020 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-20#Text>

⁴⁰ Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо приведення статусу Національного антикорупційного бюро України у відповідність з вимогами Конституції України» від 19.10.2021 р. №1810-IX [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1810-20#n13>

⁴¹ Конституційний Суд України у своїх актах сформулював юридичну позицію, що повноваження Президента

«прихованих повноважень» у Президента, який не очолює виконавчу гілку влади, а радше існує підґрунтя для надмірного політичного впливу на розслідування кримінальних правопорушень цими органами правопорядку.

Ідеться не лише про надмірний політичний вплив на керівництво органів правопорядку з боку Президента України, а й про загальне розбалансування гілок влади шляхом виокремлення органів правопорядку із системи виконавчої влади. За своїм призначенням органи правопорядку є класичними центральними органами виконавчої влади (ЦОВВ), хоча їхні службовці і мають спеціальний статус, що пов'язано зі специфікою виконання завдань у сфері правопорядку, наявністю службової зброї тощо.

3.3. Служба безпеки України

Окремо варто звернути увагу на Службу безпеки України (СБУ) — державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями. Для визначення подальшого місця СБУ в системі правопорядку та узгодження української безпекової архітектури з європейськими стандартами у 2018 році було ухвалено Закон України «Про національну безпеку України».

Положення цього закону, зокрема, мали запустити комплексну реформу СБУ — позбавлення її правоохоронних функцій (функції досудового розслідування кримінальних правопорушень) шляхом перетворення на класичний контррозвідальний орган у сфері національної безпеки.

На початку 2021 року Верховна Рада України ухвалила в першому читанні проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Службу безпеки України» щодо удосконалення організаційно-правових засад діяльності Служби безпеки України» (реєст. № 3196-д від 26 жовтня 2020 року).⁴²

Законопроєкт готувався з урахуванням стратегічних і концептуальних документів з питань розвитку сектору безпеки і оборони, реформування системи органів правопорядку і відповідних рекомендацій міжнародних та європейських партнерів України. Ним передбачено ухвалення нових законів «Про Службу безпеки України» і «Про загальну структуру і чисельність Служби безпеки України».

Законопроєкт вилучає СБУ з переліку органів, встановленого Законом України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», тобто ліквідуються спеціальні підрозділи по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю. Натомість можливість протидіяти організованим і транснаціональним

України визначаються лише Конституцією України і не можуть бути розширені законом або іншим нормативно-правовим актом (рішення від 10.04.2003 р. № 7-рп/2003, від 07.04.2004 р. № 9-рп/2004, від 17.12.2009 р. № 32-рп/2009, від 13.06.2019 р. № 5-р/2019).

⁴² Проєкт Закону про внесення змін до Закону України «Про Службу безпеки України» щодо удосконалення організаційно-правових засад діяльності Служби безпеки України від 26.10.2020 р. № 3196-д [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70243

злочинності передбачена з позицій протидії розвідувально-підривної діяльності на шкоду Україні — поза межами кримінального провадження. Іншими словами, обмежується правоохоронна функція СБУ шляхом поступової (до 2024 року) передачі функції досудового розслідування до ДБР.

Таким чином, успішне ухвалення цього документа призведе до поступової реорганізації СБУ в бік виконання функцій контррозвідувальної діяльності, що має вивести її із системи органів правопорядку до 2024 року.

У кінці 2021 року народним депутатам було надано порівняльну таблицю до другого читання, на чому цей процес зупинився, проте ухвалення за основу цього законопроекту можна розглядати як серйозний намір у сфері державної політики.

ТАБЛИЦЯ 3. ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА ПОРЯДОК ПРИЗНАЧЕННЯ ЇХ КЕРІВНИЦТВА

Орган правопорядку	Правова основа діяльності	Статус	Порядок призначення керівника / голови / директора	Порядок звільнення керівника / голови / директора
Національна поліція	Закон України «Про Національну поліцію» №580-VIII (2015)	<u>ЦОВВ</u> (діяльність спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через міністра внутрішніх справ)	Призначається на посаду <u>Кабінетом Міністрів України</u> за поданням Прем'єр-міністра України <u>відповідно до пропозицій міністра внутрішніх справ України</u> (п. 7 ч. 1 ст. 16, ч. 2 ст. 21 закону)	Звільняється з посади <u>Кабінетом Міністрів України</u> за поданням Прем'єр-міністра України <u>відповідно до пропозицій міністра внутрішніх справ України</u> (п. 7 ч. 1 ст. 16, ч. 2 ст. 21 закону)
Служба безпеки України	Закон України «Про Службу безпеки України» №2229-XII (1992)	<u>Державний орган спеціального призначення</u> з правоохоронними функціями	Призначається на посаду <u>Президентом України</u> (ст. 13 Закону)	Звільняється з посади <u>Президентом України</u> (ст. 13 закону)

Орган правопорядку	Правова основа діяльності	Статус	Порядок призначення керівника / голови / директора	Порядок звільнення керівника / голови / директора
Національне антикорупційне бюро України	Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» №1698-VII (2014)	<u>ЦОВВ</u> зі спеціальним статусом	Призначається на посаду <u>Кабінетом Міністрів України</u> за результатами конкурсного відбору (ч. 2 ст. 6 закону)	Звільняється з посади <u>Кабінетом Міністрів України</u> на підставах, визначених законом, і в разі, якщо за це проголосувало не менш як дві третини посадового складу Кабінету Міністрів України (ч. 2 ст. 6 закону; ст. 6 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»)
Державне бюро розслідувань	Закон «Про Державне бюро розслідувань» №794-VII (2015)	Державний правоохоронний орган	Призначається на посаду <u>Президентом України</u> за поданням комісії з проведення конкурсу на зайняття посади Директора ДБР (ч. 1 ст. 11 закону)	Звільняється з посади <u>Президентом України</u> за наявності підстав, визначених законом (ч. 4,5 ст. 10, ч. 1 ст. 11 закону)
Бюро економічної безпеки України	Закон України «Про Бюро економічної безпеки України» №1150-IX (2021)	<u>ЦОВВ</u> (діяльність спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України)	Призначається на посаду <u>Кабінетом Міністрів України</u> за поданням Прем'єр-міністра України за пропозицією комісії з проведення конкурсу (ч. 1 ст. 15 закону)	Звільняється з посади <u>Кабінетом Міністрів України</u> за поданням Прем'єр-міністра України на підставах, визначених законом (ч. 1 ст. 15, ч. 5 ст. 16 закону)

3.4. Органи прокуратури

Починаючи з 2019 року активно тривала розмова про необхідність ухвалення Концепції реформи кримінальної юстиції — документа, яким було б продовжено традицію планування на рівні публічної (державної) політики, закладену ще у 2008 році Концепцією, затвердженою указом Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/2008, яка була успішно виконана (ішлося і про новий Кримінальний процесуальний кодекс України, і проступки в кримінальному законодавстві, і новий дизайн органів правопорядку тощо).

Однією зі складових нового документа у сфері державної (публічної) політики мала стати системна реформа прокуратури, попри те, що після Революції Гідності була не одна спроба її здійснити, проте успіхи виявилися лише частковими. Що стосується політичного впливу на органи прокуратури, насамперед з огляду на політичний порядок призначення Генерального прокурора, це питання залишається одним з ключових.

Після Революції Гідності було ухвалено новий Закон України «Про прокуратуру» (2014), який суттєво вплинув на подальшу реформу органів прокуратури, адже визначив загальні засади її діяльності, що відповідають європейським стандартам.

Відповідно до змін, внесених до Конституції України згідно із Законом від 2 червня 2016 року, Генеральний прокурор України став іменуватися Генеральним прокурором, змінився строк його повноважень — з п'яти до шести років. З огляду на практику демократичних країн збільшення строку повноважень впливає на незалежність генеральних прокурорів, тож ця посада мала стати ще більш захищеною від зовнішнього політичного впливу. Також було встановлено, що одна й та сама особа не може обіймати посаду Генерального прокурора два строки поспіль і що дострокове звільнення з посади Генерального прокурора здійснюється лише у випадках і на підставах, визначених Конституцією та законом.

Одним з наріжних питань реформи прокуратури залишається забезпечення дії принципу політичної нейтральності, зокрема шляхом зменшення політичного впливу на Генерального прокурора.

Відповідно до ст. 131-1 Конституції України прокуратуру в Україні очолює Генеральний прокурор, якого призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Президент України. **Ані Конституція України, ані Закон України «Про прокуратуру» чи інші закони не передбачають необхідності кваліфікаційного відбору на посаду Генерального прокурора та проведення конкурсу.** Таким чином, на цю посаду може бути призначена будь-яка особа, яка задовольняє політичні інтереси та відповідає кваліфікаційним вимогам. Хоча неодноразово лунали заклики до того, що призначати на посаду Генерального прокурора необхідно лише за конкурсом, змін у цьому напрямі не відбулося.

Венеційська комісія у своєму Висновку⁴³ (пункти 30, 199) висловила рекомендацію про те, що в процесі призначення Генерального прокурора має брати участь «технічний / неполітичний орган», наприклад Вища кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів (наразі — Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів), яка могла б давати необов'язкові рекомендації Президенту та Верховній Раді України щодо кандидатів перед тим, як ці органи ухвалють рішення про його / її призначення, і необов'язкові рекомендації Президенту та Верховній Раді України про можливе невиконання професійних обов'язків Генерального прокурора.

До того ж ст. 131-1 Конституції України передбачено, що дострокове звільнення з посади Генерального прокурора здійснюється лише у випадках і на підставах, визначених Конституцією та законом. На жаль, **щодо висловлення недовіри Генеральному прокурору Верховною Радою України змін після Революції Гідності не відбулося, тож для звільнення з посади достатньо простої більшості голосів народних депутатів,⁴⁴ що слугує інструментом тиску на Генерального прокурора.**

Венеційська комісія Ради Європи у своєму Висновку (пункти 14 і 15) вказала: оскільки Генеральний прокурор «не входить до складу Уряду, **Парламент не повинен мати права висловлювати недовіру, що є виключно політичним інструментом.** Можливо, це можна розглядати як інструмент застосування системи стримувань та противаг в організації державних органів, але виникають сумніви, що це забезпечить винесення справедливого рішення. Надмірна централізація ролі Генерального прокурора разом із залежністю Генерального прокурора від політичних органів, таким чином, перешкоджає незалежності чи самостійності прокуратури».⁴⁵ З огляду на це Верховна Рада України повинна бути позбавлена повноваження висловити недовіру Генеральному прокуророві.

Отже, Генеральним прокурором в Україні має бути політично нейтральна й політично незалежна фігура, тобто ним / нею не може бути особа, яку призначають на посаду або усувають з посади в політичний спосіб та яка бере участь у виробленні політики.

Тим паче це важливо з огляду на процесуальні повноваження, які отримав Генеральний прокурор у 2019 році, а саме розв'язання питання (надання дозволу)

⁴³ Висновок Венеційської комісії щодо проєкту Закону України «Про прокуратуру» № 735 / 2013 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://rm.coe.int/1680097f7d>

⁴⁴ Порядок висловлення недовіри Генеральному прокуророві визначено в ст. 213 Регламенту Верховної Ради України. Зокрема, нею передбачено, що відповідне питання включається до порядку денного сесії Верховної Ради України за пропозицією не менш як третини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України, підтриманою їхніми підписами, і за яку проголосувало більше ніж половина народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України. Ухвалення постанови про висловлення недовіри Верховної Ради України Генеральному прокуророві здійснюється відкритим поіменним голосуванням більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України і має наслідком його відставку з посади.

⁴⁵ Висновок Венеційської комісії про проєкт Закону «Про прокуратуру» № 735/2013 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://rm.coe.int/1680097f7d>

про притягнення до кримінальної відповідальності, затримання і арешт народного депутата України, а також повідомлення народному депутату України про підозру. Не дивно, що висловлення йому недовіри з боку певних політичних сил може бути прямим наслідком його ж зусиль по боротьбі з політичною корупцією та економічними злочинами, бенефіціарами яких є самі депутати або пов'язані з ними особи.

3.5. Деполітизація органів правопорядку в контексті євроінтеграційних прагнень України

У Висновку⁴⁶ Європейської комісії стосовно України від 17 червня 2022 року містяться рекомендації, серед яких зазначається необхідність «ухвалити комплексний стратегічний план реформування всього сектору правопорядку як частини безпекового середовища України».

Окрім того, з реформуванням органів правопорядку, зокрема спеціалізованих, і посиленням їхньої ролі в забезпеченні безпеки пов'язана рекомендація Європейської комісії щодо посилення боротьби з корупцією, особливо на високому рівні, шляхом активних та ефективних розслідувань, а також забезпечення належної динаміки судових справ і винесених вироків. Зважаючи на низку корупційних скандалів у сфері оборони України, а також красномовний приклад негативного впливу корупції на стан забезпечення прав, свобод і безпеки громадян у росії, виконання цієї вимоги набуває ще більшої ваги.

Таким чином, **подальша реформа органів правопорядку може передбачати будь-який зміст, що визначений національними органами влади, тож деполітизація цілком може бути частиною таких реформ з метою забезпечення ефективної діяльності органів правопорядку.**

11 листопада 2022 року наказом №248 Генерального прокурора створена Міжвідомча робоча група (МРГ).⁴⁷ Учасники групи — очільники Офісу Генерального прокурора, Міністерства внутрішніх справ, Міністерства юстиції, ДБР, СБУ, Національної поліції, БЕБ, Державної прикордонної служби, Державної митної служби, а також представники Офісу Президента України, Кабінету Міністрів України, міжнародні експерти від КМЕС, проєкту ЄС «PRAVO-JUSTICE», Офісу Ради Європи в Україні, відділу з правоохоронних питань Посольства США в Україні, Міжнародної організації права розвитку (IDLO).

46 Opinion on the EU membership application by Ukraine // European Commission, June 17, 2022 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_3802

47 В Офісі Генерального прокурора розпочали роботу над Стратегічним планом реформування органів правопорядку // Центр політико-правових реформ, 22.11.2022 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://pravo.org.ua/analytical-materials/shhotyzhnevyy-analiz-9-16-lystopada-2022-roky/>

11 січня 2023 року Генеральний прокурор Андрій Костін повідомив⁴⁸, що МРГ розробила проєкт Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки і скерує його до Офісу Президента України для вивчення і подальшого затвердження указом Президента України.

Під час підготовки проєкту цього документа експертна група опрацювала масив пропозицій і зауважень, які допомогли сформулювати шість стратегічних пріоритетів реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України. Це дозволить модернізувати й узгодити його зі стандартами, яких має досягти Україна на шляху до членства у ЄС. Також закладено підґрунтя для подальших кроків на цьому шляху — формування операційного плану.

11 травня 2023 року Президент України Указом № 273/2023 схвалив Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023 – 2027 роки.⁴⁹

До стратегічних пріоритетів реформування органів правопорядку належать такі:

1. Дієвість й ефективність органів правопорядку і прокуратури як невід’ємної складової сектору безпеки і оборони, у межах якого вони забезпечують національну безпеку України, зокрема громадську безпеку і порядок, протидію злочинності з урахуванням стратегічних цілей і відповідно до стандартів прав людини, основних прав і свобод, а також принципів гендерної рівності.
2. Послідовна кримінальна політика, пріоритетом якої є запобігання злочинності, невідворотність відповідальності, захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, забезпечення інтересів потерпілого.
3. Оперативність кримінального провадження з дотриманням міжнародних стандартів та принципу верховенства права.
4. Система управління, що орієнтована на результат відповідно до встановлених пріоритетів.
5. Комплексна цифрова трансформація.
6. Відкритість, прозорість, підзвітність, незалежність та політична нейтральність.

⁴⁸ Андрій Костін: Головна мета органів правопорядку — щоб людина дійсно відчувала себе в безпеці та розраховувала на механізми відновлення справедливості // Офіс Генерального прокурора, 11.01.2023 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.gp.gov.ua/posts/andrii-kostin-golovna-meta-organiv-pravoporyadku-shhob-lyudina-diisno-vidcuvala-sebe-v-bezpeci-ta-rozraxovuvala-na-mexanizmi-vidnovlennya-spravedlivosti>

⁴⁹ Указ Президента України №273/2023 “Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023 – 2027 роки” [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/documents/2732023-46733?fbclid=IwAR0A9SSKfOZT4iilJLa20jEGA3sozXkOUAgAnbG9BfMxYrmtV6ztwgK4Loc>

Зміст Плану стосується не тільки **інституційної спроможності** органів правопорядку — уніфікації їхнього правового статусу, впровадження єдиних практик управління чи інституту детективів, а також **кримінальної політики** (наприклад, впровадження послідовної кримінальної політики та криминологічних досліджень (crime surveys), що довели свою ефективність в інших країнах) та **кримінального процесуального законодавства** (посилення захисту учасників кримінального провадження, орієнтація на права потерпілого, альтернативний порядок вирішення кримінально-правового спору тощо).

Водночас його свідомо розробка під умови мирного часу (за рекомендацією ЄС) не відповідає на реальні виклики, які сьогодні стоять перед органами правопорядку, а саме питання воєнної юстиції (як переслідування за воєнні злочини, так і боротьба з колабораціонізмом, погіршенням стану злочинності в умовах війни). До того ж **План є більше рамковим документом, який визначає напрями реформ та ключові ідеї, а його реалізація повністю залежатиме від галузевих планів конкретних органів.**⁵⁰ Чи варто очікувати, що частиною плану імплементації стане проведення обов'язкового конкурсу на посаду Генерального прокурора чи внесення будь-яких інших змін до порядку призначення/звільнення Генерального прокурора з посади? Навряд чи.

Що ж стосується інших документів у сфері державної політики, то станом на сьогодні можна назвати лише документи антикорупційного характеру, адже в них прямо згадується необхідність реформування органів прокуратури, про що мова йтиме нижче. Інші документи не передбачають кроків до деполітизації органів правопорядку та органів прокуратури.

Згідно з даними стандартного опитування щодо рівня корупції, проведеного в межах підготовки **Антикорупційної стратегії на 2021–2025 рр.**,⁵¹ пріоритетним напрямом боротьби з корупцією і для бізнесу (57 % респондентів), і для населення України (52 % респондентів) є *очищення від корупції судової системи*. Для населення України наступними за пріоритетністю (у порядку спадання) є такі напрями: охорона здоров'я (38 %), *поліція і прокуратура* (37 %), державний сектор економіки (27 %), податкова і митна сфери (25 %), а також фінансування партій і виборчих кампаній (21 %). На думку представників бізнесу, пріоритетними напрямками в протидії корупції є *поліція і прокуратура* (41 %), податкова і митна сфери (32 %), фінансування партій і виборчих кампаній (25 %), охорона здоров'я (24 %), оборона і безпека (23 %).

У 2022 році Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) розробило **проект Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки**. Вона є

50 Євген Крапивін. Куди рухається реформа органів правопорядку? Зауваження до плану, затвердженого Президентом. Дзеркало тижня, 18 травня 2023 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zn.ua/ukr/reforms/kudi-rukhajetsja-reforma-orhaniv-pravoporjadku-zauvazhennja-do-planu-zatverdzenoho-prezidentom.html>

51 Антикорупційна стратегія на 2021–2025 роки // НАЗК, 2022. С. 7. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/08/Antykoruptsiina-strategiya-na-2021-2025-rr.pdf>

планом дій щодо впровадження антикорупційних заходів у всіх сферах життя, зокрема в судовій та правоохоронній системах, які цим документом визнані пріоритетними.

Зокрема, нею передбачене внесення змін до Закону України «Про прокуратуру», які визначають вичерпний перелік підстав для звільнення та припинення повноважень прокурорів, у тому числі Генерального прокурора, що унеможлиблює їх невмотивоване застосування. У первинній редакції Державної антикорупційної програми виконання цього заходу передбачало такі заходи:

1) дисциплінарні скарги на Генерального прокурора, його заступників (включаючи керівника САП) розглядатиме Вища рада правосуддя за визначеною у законі процедурою;

2) вичерпний перелік підстав для висловлення Верховною Радою України недовіри Генеральному прокурору, що має наслідком його відставку з цієї адміністративної посади;

3) *на вакантну посаду Генерального прокурора впроваджується відкритий відбір кандидатів, що здійснює конкурсна комісія, у якій половину членів складають міжнародні експерти. Під час процедури оцінюється в тому числі відповідність кандидатів критеріям доброчесності, а за рейтинговим результатом відбору комісія рекомендує Президенту України кандидата на посаду Генерального прокурора.*

4 березня 2023 року на позачерговому засіданні Кабінет Міністрів України затвердив Державну антикорупційну програму на 2023–2025 роки (ДАП).⁵²

На жаль, в остаточному тексті ДАП положення про конкурсний відбір Генерального прокурора та удосконалення порядку його звільнення з посади відсутні. На відміну від первинної редакції проблема 2.1.5. «Внутрішні управлінські процеси в органах прокуратури не завжди є прозорими та ефективними» та заходи з її подолання не містять згадки Генерального прокурора взагалі.

⁵² Прем'єр-міністр: Уряд затвердив Антикорупційну програму на 2023–2025 роки // Кабінет Міністрів України, 04.03.2023 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/news/premier-ministr-urjad-zatverdyyv-antykoruptionsiinu-prohramu-na-2023-2025-roky>

РОЗДІЛ IV. ДЕПОЛІТИЗАЦІЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ТА ПРАВОПОРЯДКУ В УКРАЇНІ: РЕКОМЕНДАЦІЇ

4.1. Рекомендації щодо деполітизації органів правопорядку

4.1.1. Щодо уніфікації організаційно-правового статусу органів правопорядку

- Розробити базовий закон про органи правопорядку, яким буде визначено правовий статус і місце органів правопорядку в системі державних органів, їх систему та функції, вимоги до їхніх співробітників, основи фінансового та матеріально-технічного забезпечення цих органів та соціально-правового захисту співробітників.
- Відмежувати органи правопорядку від розвідувальних, контррозвідувальних, охоронних та інших суміжних органів та інститутів на основі виключної функціональної спрямованості, якою є здійснення досудового розслідування та оперативно-розшукової діяльності.
- Органи досудового розслідування повинні мати статус ЦОВВ, а їхня діяльність координуватися й спрямовуватися Кабінетом Міністрів України. У разі потреби — із залученням профільних міністерств.
- Гармонізувати систему органів правопорядку із системами судоустрою та прокуратури на окружному та регіональному рівнях з урахуванням засади територіальності.
- Стандартизувати систему, організаційну структуру та кадровий склад органів правопорядку, їх фінансове та матеріально-технічне забезпечення на основі єдиних критеріїв, зумовлених особливостями їхньої діяльності.
- Забезпечити організаційну та функціональну автономію тих органів правопорядку, що діють як структурні підрозділи інших державних органів.
- Уніфікувати правовий статус співробітників органів правопорядку, трансформувати посади слідчих і співробітників оперативних підрозділів, які мають вищу юридичну освіту, у детективів.

4.1.2. Щодо посад керівників органів правопорядку

- Підвищити кваліфікаційні вимоги до кандидатів на посади керівників органів правопорядку щодо професійної компетентності, добросовісності та етичності.
- Впровадити винятково конкурсний, із залученням незалежних експертів, порядок заміщення посад керівників органів правопорядку.
- Визначити вичерпний перелік підстав дострокового звільнення або припинення повноважень керівників органів правопорядку, а також розробити спеціальну процедуру їх застосування.

- У разі, якщо діяльність органу правопорядку координується й спрямовується через відповідне міністерство, — позбавити міністра будь-якого впливу на управлінські, кадрові, операційні питання у відповідному органі правопорядку. Міністерство має виконувати політичну функцію, орган правопорядку — операційну.

4.2. Рекомендації щодо деполітизації прокуратури

4.2.1. Щодо посади Генерального прокурора

- Підвищити кваліфікаційні вимоги до кандидатів на посади Генерального прокурора щодо віку, досвіду роботи, професійної компетентності, добросовісності та етичності.
- Впровадити винятково конкурсний, із залученням незалежних експертів, порядок заміщення посад Генерального прокурора.
- Визначити вичерпний перелік підстав дострокового звільнення або припинення повноважень Генерального прокурора, а також розробити спеціальну процедуру їх застосування.

4.2.2. Щодо посад керівників органів прокуратури

- Усунути вплив на керівників органів прокуратури на регіональному та окружному рівні з боку представників як центральних, так і місцевих органів влади, зокрема шляхом вилучення з компетенції останніх вирішення будь-яких питань щодо організаційного та матеріального забезпечення прокуратури.
- Розробити профілі компетентності для всіх керівних посад у прокуратурі: чітко розділити адміністративну та процесуальну роботу прокурора.
- Створити систему регулярного незалежного оцінювання кадрів, засновану на особистих, насамперед якісних, результатах роботи відповідно до визначених компетентностей; поширити практику ведення «персонального досьє», зокрема з декларуванням родинних зв'язків.
- Удосконалити механізми перевірки добросовісності для прокурорів. Удосконалити внутрішні механізми підвищення відповідальності й протидії корупції в системі кримінальної юстиції.
- Упровадити систему заохочень працівників, яка б враховувала їхні персональні досягнення у роботі, за допомогою комплексу моральних, матеріальних і кар'єрних стимулів.

4.2.3. Щодо дотичних питань

- Розвивати професійне самоврядування для розв'язання питань внутрішньої діяльності прокуратури.

- Посилити роль Вищої ради правосуддя як єдиного центру узгодженого розв'язання проблем кадрового та організаційного забезпечення систем судоустрою та прокуратури.
- Надати органам професійного самоврядування реальну можливість брати участь у визначенні потреб матеріального забезпечення інститутів кримінальної юстиції та розподілі матеріальних ресурсів.
- Посилити незалежність Ради прокурорів та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокуратури.

ДОДАТОК №1. ВИЗНАЧЕННЯ ТА ПЕРЕЛІК ОРГАНІВ ПРАВОПОРЯДКУ В УКРАЇНІ

В Україні на рівні законодавства відсутні визначення та перелік органів правопорядку. Така ситуація потребує негайного нормативного вирішення, адже призводить до плутанини як на рівні правозастосування, так і формулювань, що вживаються в документах у сфері державної політики.

1. Стосовно змісту поняття «органи правопорядку»

У чинній редакції Конституції України *органи правопорядку* згадуються в ст. 131-1 в переліку функцій прокуратури, а саме — «організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку». Таким чином, можна зробити висновок, що органи правопорядку відповідно до конституційних функцій прокуратури наділені повноваженнями здійснювати слідчі й розшукові дії.

Таким чином до органів правопорядку Конституцією України віднесено органи, що наділені повноваженнями здійснювати *досудове розслідування* кримінальних правопорушень й *негласні слідчі (розшукові) дії* та *оперативно-розшукову діяльність*, визначені Кримінальним процесуальним кодексом України та Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» відповідно.

Окрім того, *органи правопорядку* згадуються в законодавстві. Наприклад, у Законі України «Про Національну поліцію»: поліція у процесі своєї діяльності взаємодіє з органами правопорядку (ч. 1 ст. 5); виконує в межах компетенції запити органів правопорядку (правоохоронних органів) інших держав або міжнародних організацій (п. 25 ст. 23); здійснює інформаційну взаємодію з іншими органами державної влади України, органами правопорядку іноземних держав (п. 4 ч. 2 ст. 25) тощо.

Натомість термін *правоохоронні органи* трапляється часто, а саме в законах «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів»; «Про державну таємницю»; «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживання ними»; «Про контррозвідувальну діяльність»; «Про національну безпеку України»; «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону».

Понад те, сучасне законодавство (насамперед ухвалене після введення у Конституцію України у 2016 році терміну «органи правопорядку») уникає використання цього терміну, натомість застосовуючі більш загальні описові нормативні конструкції. Наприклад, Бюро економічної безпеки України із залученням *контролюючих органів та інших державних органів, що провадять діяльність у сфері протидії кримінальним правопорушенням та запобігання загрозам*

економічній безпеці держави, та суб'єктів господарювання проводить комплекс заходів з оцінювання ризиків у сфері економіки (ч. 1 ст. 13 Закону України «Про бюро економічної безпеки України»).

Конституція України в Розділі I вживає поняття *правоохоронні органи*: «забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом» (ст. 17 Конституції України). Проте таке вживання радше є артефактом минулої термінології, на що вказують дві обставини: 1) згадка *правоохоронних* органів відбувається у загальному розділі Конституції в контексті національної безпеки, а не в спеціальних статтях, присвячених питанню діяльності органів виконавчої влади та правосуддя; 2) внесення змін до Розділу I Конституції вкрай складне, безпрецедентне і, можна сказати, майже неможливе, тож не дивно, що законодавець у 2016 році мав змогу внести зміни лише до тих частин Конституції України, які не потребують проведення всеукраїнського референдуму для цього (ст. 156 Конституції України).

У рішенні Конституційного Суду України від 18 квітня 2012 року №10-рп/2012⁵³ в аспекті порушеного в конституційному зверненні питання положення ч. 3 ст. 364 Кримінального кодексу України, яким передбачено кримінальну відповідальність службової особи за зловживання владою або службовим становищем, встановлено, що кваліфікуюча ознака складу злочину — працівник правоохоронного органу — не поширюється на працівника органу державної виконавчої служби. Суд погодився з тим, що в ст. 364 Кримінального кодексу України *не визначено, хто саме належить до працівників правоохоронного органу. Відсутні в законі про кримінальну відповідальність і посилання на відповідні положення інших законів України*. Це унеможливує застосування положень інших законодавчих актів, зокрема й закону, для встановлення щодо спеціального суб'єкта злочину кваліфікуючої ознаки, передбаченої ч. 3 ст. 364 Кримінального кодексу України, — працівник правоохоронного органу. Конституційний Суд України вважає, що поняття «працівник правоохоронного органу» необхідно визначати відповідно до розуміння ознак цього суб'єкта злочину лише за змістом його застосування в Кримінальному кодексі. Із системного аналізу положень Кримінального кодексу вбачається, що в ньому розмежовано поняття «працівник правоохоронного органу», «працівник державної виконавчої служби», «державний виконавець». Отже, зважаючи на предмет конституційного розгляду, Конституційний Суд України обмежився констатацією відсутності єдиного підходу до визначення поняття «працівник правоохоронного органу» в законодавстві, а також розмежував для цілей кримінальної відповідальності поняття «працівник правоохоронного органу» та «працівник органу державної виконавчої служби». На цьому історія не закінчилась, адже колегія Касаційного кримінального суду Верховного Суду для

⁵³ Рішення Конституційного Суду України від 18.04.2012 р. №10-рп/2012 (справа №1-13/2012) // Конституційний Суд України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-12#Text>

з'ясування цього суб'єкта кримінальної відповідальності 31 травня 2023 року звернувся до Великої Палати Верховного Суду для вирішення виключної правової проблеми: розмежування понять «правоохоронний орган» та «працівник правоохоронного органу» (Справа № 633/195/17⁵⁴). Відтак крапка у цьому питанні не поставлена.

Окремо варто виділити практику посилання на Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», який для цілей регулювання цього закону надає визначення цього поняття, а саме «правоохоронні органи — органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, Бюро економічної безпеки України, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції» (ч. 1 ст. 2 закону).

Слід зазначити, що, представляючи на сесії Верховної Ради України 23 грудня 1993 року проект Закону України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів», народний депутат України В. М. Слесаренко, зокрема, вказав, що члени робочої групи, які готували законопроект, не робили своїм завданням дати універсальне визначення або вичерпний перелік правоохоронних органів і перелік останніх зробили лише стосовно мети цього закону; хоча вони включили до нього тільки десять систем, працівники яких діють у зоні підвищеного ризику й значно частіше за інших піддаються незаконному тиску, погрозам і насильству, але вказали і на те, що правоохоронними можуть визнаватися інші органи, які здійснюють правоохоронні функції.⁵⁵

Чинне законодавство не містить визначення таких понять, як «правоохоронні функції» і «правозастосовні функції». При цьому слід зазначити, що немає жодного державного (і не тільки державного) органу, який би у своїй діяльності не застосовував правові норми, тобто не виконував правозастосовних функцій. Такі функції виконують усі державні органи.

За логікою законодавчої техніки визначення поняття «правоохоронні функції» мало б передбачатися у Законі України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів», у ст. 2 якого міститься посилання на те, що правоохоронними можуть визнаватися інші органи, які здійснюють правоохоронні функції. Однак при підготовці й ухваленні вказаного закону, як і інших законодавчих актів, цього зроблено не було.

⁵⁴ Ухвала Верховного Суду від 31 травня 2023 року у справі № 633/195/17 (провадження № 51-1564 км 20) [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://reestr.court.gov.ua/Review/111279160?fbclid=IwAR01Q0GSdcUWgDe0iNckyvcj0RCoyCchGzalcM-MOv2MOWQOV6l1SsapdRI>

⁵⁵ Бюлетені восьмої сесії Верховної Ради України дванадцятого скликання. Видання Верховної Ради України, 1993. Т. 10. № 46–50. 1993. С. 29–30.

До того ж у законах, які визначають правовий статус тих чи інших правоохоронних органів, відсутній єдиний підхід до розуміння суті такого загального поняття, як «функція»; функції таких органів визначаються за різними критеріями, вони плутаються з повноваженнями, завданнями, компетенцією цих органів, а в окремих випадках узагалі не визначаються.

Найбільш вдала спроба визначити перелік функцій, які належать до правоохоронних, зроблена в Законі України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів». У ч. 1 ст. 2 цього закону до них віднесені такі:

- а) [участь] у конституційному провадженні;
- б) розгляді справ у судах, кримінальному провадженні та провадженні у справах про адміністративні правопорушення;
- в) оперативно-розшуковій та розвідувальній діяльності;
- в-1) виконанні бойових (спеціальних) завдань, покладених на Сили спеціальних операцій Збройних Сил України;
- г) охороні громадського порядку і громадської безпеки;
- д) виконанні вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, та прокурорів;
- е) контролі за переміщенням людей, транспортних засобів, товарів та інших предметів чи речовин через державний і митний кордон України;
- є) нагляді і контролі за виконанням законів.

Проте з визначенням деяких з цих функцій як суто правоохоронних важко погодитися: наявність у того чи іншого державного органу однієї чи навіть двох з перелічених функцій, на наш погляд, ще не свідчить про те, що цей орган має визнаватися правоохоронним. Наприклад, органи державної статистики здійснюють контроль за виконанням законів, і від імені цих органів певна категорія їх керівників має право розглядати справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням порядку подання статистичних даних. Проте прирівнювати органи державної статистики до органів міліції, надавши їм однаковий статус правоохоронних, навряд чи буде правильно.⁵⁶

Безперечно, функціональний критерій має бути основним при визначенні діяльності того чи іншого державного органу як правоохоронної. Але при цьому важливо провести класифікацію правоохоронних функцій. Так, за їх значенням усі правоохоронні функції слід поділити на: 1) головні; 2) другорядні та допоміжні.

⁵⁶ Мельник М. І., Хавронюк М. І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність : навчальний посібник. К. : Атіка, 2002. С. 12–13.

До головних правоохоронних функцій належать ті, що безпосередньо пов'язані з боротьбою зі злочинністю та правопорушеннями, які тягнуть за собою адміністративну відповідальність (включно з так званими фінансовими та адміністративно-господарськими санкціями), тобто, іншими словами, пов'язані з боротьбою з правопорушеннями, які тягнуть за собою юридичну відповідальність у сфері публічного права.

Боротьба зі злочинністю передбачає три основні напрями: 1) загальна організація боротьби; 2) профілактика злочинності; 3) власне правоохоронна діяльність.

Отже, до головних правоохоронних функцій треба віднести такі:

- 1) профілактичну (профілактика правопорушень, які тягнуть за собою юридичну відповідальність у сфері публічного права);
- 2) захисну (захист життя, здоров'я, прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб);
- 3) охоронну (охорона громадського порядку, громадської безпеки і власності);
- 4) ресоціалізаційну (ця функція найбільш характерна для органів і служб у справах неповнолітніх, служб, що здійснюють адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі);
- 5) оперативно-розшукову;
- 6) розслідування злочинів;
- 7) судового розгляду справ;
- 8) розгляду справ про адміністративні правопорушення;
- 9) розгляду справ про фінансові та адміністративно-господарські правопорушення (іншими словами, розгляд справ про адміністративні правопорушення, вчинені юридичними особами або громадянами-підприємцями);
- 10) виконання вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів дізнання і досудового слідства та прокурорів.

Водночас до другорядних і допоміжних правоохоронних функцій слід віднести такі:

- 1) контрольну (наглядову);
- 2) дозвільну (надання дозволів на здійснення певної діяльності, у тому числі підприємницької, або вчинення певних дій);
- 3) правороз'яснювальну (у тому числі функція подання правової допомоги);
- 4) аналітичну та/або методичну;
- 5) інформаційну (інформування інших державних органів, у т. ч. правоохоронних);
- 6) нормотворчу (з правом видання актів міжвідомчого характеру);
- 7) координаційну.

Таким чином, аналіз чинного законодавства дозволяє визначити такі **основні ознаки правоохоронного органу**:

- 1) визначальним у його діяльності є виконання ним поряд з профілактичною ще принаймні однієї, а як правило, кількох інших головних правоохоронних функцій;
- 2) виконання ним указаних функцій потребує специфічного організаційного, правового, кадрового, матеріально-технічного, військового й тилового (три останні передбачають, зокрема, забезпечення озброєнням, боєприпасами, спеціальними засобами, криміналістичною і спеціальною технікою, речовим та іншими видами майна), фінансового, інформаційного, наукового та іншого забезпечення;
- 3) до працівників (службовців) цього органу законом пред'являються спеціальні вимоги щодо ділових і моральних якостей, стану здоров'я, рівня освіти, відсутності судимості тощо;
- 4) з метою ефективного виконання своїх обов'язків працівники цього органу:
 - а) наділяються згідно із законом різноманітними специфічними правами;
 - б) мають за законом пільги, покликані компенсувати додаткові навантаження і необхідність підвергати ризику життя та здоров'я своє і членів своєї сім'ї, а також користуються підвищеним правовим захистом;
 - в) мають встановлені законом зовнішні ознаки приналежності до правоохоронних органів (форму, знаки розрізнення, посвідчення, зброю, що може носитися відкрито).

У зв'язку з цим органи правопорядку мають право легального застосування примусу, що зумовлює особливості цього інституту, висуває до їх працівників особливі вимоги щодо фахової підготовки, психологічних і моральних якостей. Окрім того, характерним для органів правопорядку є те, що вони мають у своєму складі озброєні формування.⁵⁷ Іншими словами, розмежовуються державні службовці або службовці місцевого самоврядування («цивільні») та публічні службовці органу правопорядку («атестовані») працівники, які наділені правом застосовувати примус, мають засоби захисту та зброю та залучені до охорони / захисту публічних благ.

Таким чином, **правоохоронний орган** — це державний, як правило, озброєний орган, виконання яким поряд з профілактичною однієї чи кількох інших головних правоохоронних функцій є визначальним у його діяльності, який у зв'язку з цим потребує специфічного матеріально-технічного та іншого забезпечення, до працівників якого законом пред'являються спеціальні вимоги та працівники якого з метою ефективного виконання ними своїх обов'язків згідно із законом наділяються різноманітними специфічними правами, мають відповідні пільги й зовнішні

⁵⁷ Боняк В. О. Конституційно-правові засади організації та функціонування органів охорони правопорядку України: проблеми теорії і практики: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право, муніципальне право» / В. О. Боняк. Х., 2015. 40 с.

ознаки приналежності до правоохоронних органів, користуються підвищеним правовим захистом.

Що ж стосується поняття *органи правопорядку*, то правовий порядок (правопорядок) — термін, який широко використовує як юридична наука, так і національне й міжнародне право. Так, у ч. 1 ст. 19 Конституції України визначено, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Тому правовий порядок — це фактичний стан упорядкованості суспільних відносин за допомогою юридичних засобів.⁵⁸ В останньому реченні практично акцентується на трьох складових цього поняття: а) праві; б) примусі; в) порядку. Тобто в усіх випадках так чи інакше йдеться про примусове застосування закону для захисту правопорядку зі сторони органів його охорони.⁵⁹

Сам термін *органи правопорядку* неодноразово критикувався з позиції його змісту та відповідності поширеному англomовному терміну «law enforcement agencies» — пропонувалося вживати різні варіанти, наприклад органи охорони / захисту правопорядку тощо. Проте такі семантичні особливості цього поняття виходять за межі цього аналізу, для нас важливо звернути увагу на зміст цього поняття.

Системний аналіз законодавства дозволяє дійти висновку, що термін «орган правопорядку» вужче за змістом, адже стосується органів, що наділені повноваженнями здійснювати слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії (п. 2 ст. 131-1 Конституції України).

Така ситуація дозволяє використовувати в законодавстві обидва терміни — органи правопорядку та правоохоронні органи залежно від контексту, водночас термін правоохоронні органи ширший за змістом і доцільний для узагальнення.

Органи правопорядку — це система державних органів, які з метою забезпечення захисту людини, суспільства, держави, міжнародного правопорядку від кримінально-протиправних посягань наділені державно-владними повноваженнями щодо викриття, припинення кримінальних правопорушень, здійснення їх досудового розслідування, проведення негласних й інших слідчих і розшукових дій, застосування заходів процесуального примусу, які характеризуються єдністю структури, порядку, форм і методів діяльності, а також у випадку, якщо законом прямо визначено таким, що виконує правоохоронні функції.

⁵⁸ Теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін.; за редакцією О. В. Петришина. Х. : Право, 2014. С. 337.

⁵⁹ Руденко М. В., Шайтуро О. П. Щодо визначення поняття «органи правопорядку». Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «ПРАВО». Випуск 23. 2017. С. 159 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://periodicals.karazin.ua/law/article/view/9739/9261>

2. Щодо переліку органів правопорядку

Відповідно до визначення, наданого вище, до органів правопорядку можна віднести такі органи:

1) органи, що здійснюють *досудове розслідування кримінальних правопорушень*:

- Національна поліція;
- Державне бюро розслідувань;
- Національне антикорупційне бюро України;
- Бюро економічної безпеки;
- Служба безпеки України (тимчасово).

2) органи, що здійснюють *оперативно-розшукову діяльність*:

- Державна прикордонна служба України;
- органи і установи виконання покарань та слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби України.

3) контрольні органи, що *прямо визначені законодавством як правоохоронні*:

Серед них органами, що наразі мають право на носіння і застосування зброї, проходять атестацію тощо є:

- Управління державної охорони;
- Державна лісова охорона;
- органи рибоохорони (у складі Державного агентства меліорації та рибного господарства України).

3. Щодо правового статусу органів правопорядку

Рис. 2. Правовий статус органів правопорядку

Орган правопорядку	Основна функція	Правова основа діяльності	Статус
Національна поліція	Забезпечення охорони прав і свобод людини, протидія злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.	Закон України «Про Національну поліцію» № 580-VIII (2015)	<u>ЦОВВ</u> (діяльність спрямовується та координується КМУ через Міністра внутрішніх справ)
Служба безпеки	Забезпечення державної безпеки.	Закон України «Про Службу безпеки України» № 2229-XII (1992)	<u>Державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями</u>
Національне антикорупційне бюро	Попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних та інших кримінальних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових.	Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» № 1698-VII (2014)	<u>ЦОВВ</u> із спеціальним статусом
Державне бюро розслідувань	Запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до його компетенції.	Закон України «Про Державне бюро розслідувань» № 794-VII (2015)	<u>Державний правоохоронний орган</u>
Бюро економічної безпеки	Протидія правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави.	Закон України «Про Бюро економічної безпеки України» № 1150-IX (2021)	<u>ЦОВВ</u> (діяльність спрямовується та координується КМУ)

Орган правопорядку	Основна функція	Правова основа діяльності	Статус
Державна прикордонна служба	Забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її прилеглий зоні та виключній (морській) економічній зоні.	Закон України «Про Державну прикордонну службу України» № 661-IV	<u>Правоохоронний орган спеціального призначення</u> (діяльність спрямовується та координується КМУ через Міністра внутрішніх справ)
Управління державної охорони	Забезпечення безпеки Президента України, вищих посадових осіб держави, а також на охорону адміністративних будівель та об'єктів органів державної влади України (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України, Верховний Суд України та інші).	Закон України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» № 160/98-ВР; «Про оперативно-розшукову діяльність» № 2134-XII; «Про державну таємницю» № 3855-XII; Укази Президента України № 982 від 19.10.2007; № 563 від 21.06.2006; № 277 від 21.03.2022	<u>Державний правоохоронний орган спеціального призначення.</u>
Державна кримінально-виконавча служба (органи і установи виконання покарань та слідчих ізоляторів)	Здійснення державної політики у сфері виконання кримінальних покарань.	Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» № 2713-IV	<u>ЦОВВ</u>

Орган правопорядку	Основна функція	Правова основа діяльності	Статус
Державна лісова охорона	Охорона і захист лісів на території України та охорона інших постійних лісокористувачів.	Статті 89-92 Лісового кодексу України; Положення про державну лісову охорону, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України №976 від 16.09.2009	<u>Державний правоохоронний орган.</u>
Органи рибоохорони (у складі Державного агентства меліорації та рибного господарства України)	Забезпечення державного нагляду (контролю) у галузі охорони, використання та відтворення водних біоресурсів.	Стаття 10 Закону України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» №3677-VI	<u>Правоохоронний орган.</u>

Чинний перелік органів правопорядку та їхнього правового статусу чітко вказує на потребу в удосконаленні – насамперед шляхом уніфікації. Водночас для органу влади функція захисту/охорони правопорядку може бути не основною, відтак можна поділити правовий статус органів правопорядку на два види:

- 1) *органи правопорядку*, для яких функції правопорядку є основними, – діють у статусі ЦОВВ, діяльність якого координує Кабінет Міністрів України напрямую або за потреби через профільне міністерство;
- 2) *органи правопорядку* в складі органів влади, які мають набагато ширші функції. Наприклад, ДКВС чи рибоохорона, а також *правоохоронні органи*, які прямо визначені законом як такі (наприклад, УДО) – діють в складі виконавчої влади як окремі органи, діяльність яких координує Кабінет Міністрів України напрямую або за потреби через профільне міністерство.

ДОДАТОК №2. ПОРЯДОК ПРИЗНАЧЕННЯ КЕРІВНИКІВ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ОРГАНІВ У ЄВРОПІ ТА ВЕЛИКІЙ БРИТАНІЇ

Держава	Порядок призначення
Австрія	<p>1) Військова поліція, фінансова поліція та поліція публічної безпеки — керівники призначаються міністром оборони, міністром фінансів і міністром внутрішніх справ відповідно.</p> <p>2) Бюро запобігання та боротьби з корупцією (Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung) — директор призначається міністром внутрішніх справ після публічних слухань із залученням президентів Конституційного, Вищого адміністративного та Верховного судів.</p>
Бельгія	Федеральна поліція — генеральний комісар призначається прем'єр-міністром за поданням міністра внутрішніх справ та міністра юстиції.
Болгарія	Поліція входить до складу Міністерства внутрішніх справ. Голова поліції призначається урядом за поданням міністра внутрішніх справ.
Хорватія	Генеральний директорат поліції входить до складу Міністерства внутрішніх справ. Генеральний директорат очолює генеральний директор поліції, який призначається урядом за поданням міністра внутрішніх справ.
Кіпр	Національна поліція координується Міністерством юстиції. Голову Національної поліції призначає президент за рекомендацією Комісії з відбору публічних службовців (загальнодержавної).
Чехія	Поліція входить до складу Міністерства внутрішніх справ. Керівника поліції призначає міністр внутрішніх справ за згодою уряду. Процедура призначення керівника поліції здійснюється на підставі відкритого відбору, у якому беруть участь кандидати із середньої та вищої службової ланки поліції.
Данія	Керівник поліції призначається міністром юстиції за результатами конкурсу, який проводить Національна поліція. У конкурсі мають право брати участь як внутрішні кандидати (поліцейські), так і зовнішні.
Естонія	Керівник поліції призначається урядом за поданням міністра внутрішніх справ. На цю посаду здійснюється відбір за конкурсом, який організовує Поліцейська і Прикордонна служба (назва органу поліції в Естонії — Politsei- ja Piirivalveamet).
Фінляндія	Національний комісар поліції призначається урядом за поданням міністра внутрішніх справ. Відбір кандидатів здійснює за конкурсною процедурою Міністерство внутрішніх справ.

Держава	Порядок призначення
Франція	Керівник Національної поліції (Directeur Général de la Police Nationale) призначається президентом Франції за рекомендацією міністра внутрішніх справ за погодженням з урядом. Відкритий конкурс на посаду не здійснюється, а керівник найчастіше обирається серед чинних поліцейських на службі.
Німеччина	На федеральному рівні єдиного керівника поліції немає, а координувальну роль виконує міністр внутрішніх справ. Керівники поліції (Polizeipräsident) призначаються міністром внутрішніх справ. Процедура може суттєво відрізнятись залежно від землі (land), у деяких проводиться відкритий конкурс на посаду, в інших — ні.
Греція	Керівник поліції (Archigos tis Ellinikis Astynomias) призначається на посаду міністром захисту громадян. Відкритий конкурс на цю посаду не передбачений, а призначення зазвичай має політичний характер.
Угорщина	Керівник поліції призначається міністром внутрішніх справ. Відкритий конкурс на цю посаду не передбачений, проте законом встановлені детальні вимоги до осіб, які мають відповідати цій посаді.
Ірландія	Керівник поліції (Garda Commissioner) призначається урядом за поданням міністра юстиції та рівності (Minister for Justice and Equality). Відкритий конкурс на посаду не передбачений, проте відбір проводить Публічна служба, яка може консультуватися з громадянським суспільством, політичними партіями тощо.
Італія	Керівник поліції (Capo della Polizia) призначається президентом за поданням міністра внутрішніх справ і за погодженням уряду. Відкритий конкурс на посаду не передбачений.
Латвія	Керівник поліції (Valsts policijas priekšnieks) призначається міністром внутрішніх справ за згодою уряду. Відкритий конкурс на цю посаду не передбачений.
Литва	Керівник поліції (Lietuvos policijos departamentas) призначається міністром внутрішніх справ за згодою уряду. Відкритий конкурс на цю посаду не передбачений.
Люксембург	Керівник поліції (Directeur Général de la Police Grand-Ducale) призначається на посаду великим герцогом (Grand Duke) за рекомендацією міністра внутрішньої безпеки. Відкритий конкурс на цю посаду не передбачений.
Мальта	Керівник поліції призначається президентом за поданням прем'єр-міністра. Відкритий конкурс на цю посаду не передбачений.

Держава	Порядок призначення
Нідерланди	Керівник поліції (Korpschef van de politie) призначається на посаду міністром юстиції та безпеки за рекомендацією Національної поліції. Відкритий конкурс на цю посаду не передбачений.
Польща	Керівник поліції (Komendant Główny Policji) призначається на посаду президентом за поданням міністра внутрішніх справ та адміністрації. Відкритий конкурс на цю посаду не передбачений.
Португалія	Керівник поліції (Diretor Nacional da Polícia de Segurança Pública) призначається на посаду міністром внутрішньої адміністрації (Ministério da Administração Interna).
Румунія	Керівник поліції призначається міністром внутрішніх справ за згодою президента та прем'єр-міністра. Призначення відбувається за результатами відкритого конкурсу, у якому можуть узяти участь будь-які кандидати, які відповідають кваліфікаційним вимогам до посади.
Словаччина	Керівник поліції призначається міністром внутрішніх справ за згодою уряду. Відкритий конкурс на цю посаду не передбачений.
Словенія	Керівник поліції призначається урядом за поданням міністра внутрішніх справ. Відкритий конкурс на цю посаду не передбачений.
Іспанія	Керівник поліції (Director General de la Policía) призначається урядом за поданням міністра внутрішніх справ. Відкритий конкурс на цю посаду не передбачений.
Швеція	Керівник поліції призначається Урядом за поданням кадрового підрозділу Національної поліції (Swedish National Police Board). Відкритий конкурс на цю посаду не передбачений.
Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії	Призначення начальника поліції відрізняється залежно від країни Сполученого Королівства. В Англії та Уельсі керівник поліції призначається комісаром поліції та боротьби зі злочинністю (police and crime commissioners є виборними посадовими особами, які відповідають за нагляд за роботою поліції на своїй території). У Шотландії керівника поліції призначає Управління поліції Шотландії (Scottish Police Authority) — незалежний державний орган, відповідальний за управління поліцією в Шотландії. У Північній Ірландії начальника поліції призначає Правління поліції Північної Ірландії — офіційний орган, відповідальний за нагляд за роботою поліції Північної Ірландії. У всіх випадках призначення начальника поліції ґрунтується на його кваліфікації, досвіді та відповідності посаді, і на цю посаду <u>може проводитися відкритий конкурс</u> .

ДОДАТОК №3. КЛЮЧОВІ ПОЛОЖЕННЯ ПРО ПРИЗНАЧЕННЯ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА ВЕЛИКІЙ БРИТАНІЇ

Держава	Порядок призначення
Австрія	Федеральний генеральний прокурор призначається президентом за поданням федерального міністра юстиції. Верхня палата парламенту надає свій висновок про кандидата.
Бельгія	Кандидат на посаду генерального прокурора обирається Вищою радою правосуддя. Після цього міністр юстиції має 50 днів на погодження кандидатури. Міністр може відмовити, проте лише один раз. За поданням міністра юстиції генерального прокурора призначає на посаду король / королева.
Болгарія	П'ять членів Вищої ради правосуддя або міністр юстиції можуть запропонувати кандидата на посаду. Кандидатуру обирає Вища рада правосуддя кваліфікованою більшістю голосів — 2/3 від складу. Потім кандидатура подається президенту, який призначає генерального прокурора. Президент може відмовити в призначенні кандидата, але лише один раз.
Хорватія	Генеральний прокурор обирається парламентом за поданням уряду. Правовий комітет парламенту надає висновок про кандидатуру.
Кіпр	Генеральний прокурор призначається президентом.
Чехія	Генеральний прокурор призначається урядом за поданням міністра юстиції.
Данія	Кандидата на посаду генерального прокурора вносить міністр юстиції. Генерального прокурора призначає король / королева.
Естонія	Генеральний прокурор призначається урядом за поданням міністра юстиції. Правовий комітет парламенту надає висновок про кандидатуру.
Фінляндія	Генеральний прокурор призначається президентом за поданням уряду.
Франція	Генеральний прокурор призначається Президентом за поданням міністра юстиції. Вища рада магістратів (Supreme Council of the Magistrates) надає свій висновок про кандидатуру.
Німеччина	Федеральний генеральний прокурор призначається президентом на підставі кандидатури, поданої федеральним міністром юстиції. Кандидатуру має схвалити верхня палата парламенту (Бундесрат).
Греція	Генеральний прокурор призначається президентом за поданням уряду.

Держава	Порядок призначення
Угорщина	Генеральний прокурор обирається кваліфікованою більшістю голосів — 2/3 від складу парламенту, за поданням президента
Ірландія	Кандидат на посаду директора публічного обвинувачення обирається <i>ad hoc</i> комітетом шляхом проведення відкритого конкурсу. Членами комітету є голова Верховного Суду, голови професій адвокатури (баристерів і соліситорів), постійний секретар уряду та постійний керівник Офісу генерального прокурора. Комітет може вибрати одного або кількох прийнятних кандидатів. Директора публічного обвинувачення призначає уряд.
Італія	Генеральний прокурор обирається Вищою радою магістратів (Supreme Council of the Magistrates). Міністр юстиції надає свій висновок про кандидатуру.
Латвія	Генеральний прокурор обирається парламентом за поданням голови Верховного суду. Рада юстиції (Council of the Judiciary) надає висновок про кандидатуру.
Литва	Генеральний прокурор призначається президентом за погодженням з парламентом.
Люксембург	Генеральний прокурор призначається великим герцогом (Grand Duke) за поданням міністра юстиції. Висновок про кандидатуру надає уряд.
Мальта	Генеральний прокурор призначається президентом за поданням прем'єр-міністра.
Нідерланди	Генеральний прокурор призначається урядом, кандидатуру пропонує міністр юстиції.
Польща	Генеральний прокурор (водночас міністр юстиції) призначається президентом разом з усім складом уряду, запропонованим прем'єр-міністром. Протягом двох тижнів після призначення складу уряду він має бути затверджений парламентом.
Португалія	Генерального прокурора призначає президент за поданням уряду. Генеральний прокурор є єдиним політичним призначенням у прокуратурі; законодавчих вимог до кандидатів немає, навіть не передбачено, що вони мають бути юристами. Однак уряд зазвичай призначає на цю посаду кадрового прокурора.
Румунія	Генерального прокурора призначає президент за поданням міністра юстиції. Висновок про кандидатуру надає Вища рада магістратів (The Supreme Council of the Magistrates). Президент може відмовити в призначенні кандидата, але лише за вмотивованим рішенням.
Словаччина	Генеральний прокурор призначається президентом, кандидатуру обирає парламент.

Держава	Порядок призначення
Словенія	Уряд оголошує відкритий конкурс на посаду Генерального прокурора. Міністр юстиції подає всі відповідні кандидатури на розгляд Національної ради прокурорів (State Prosecutorial Council). Генерального прокурора обирає парламент після консультацій з урядом. Парламент не зобов'язаний обирати кандидата, якому віддала перевагу Національна рада прокурорів.
Іспанія	Генеральний прокурор призначається королем / королевою за поданням уряду. Зазвичай подається лише один кандидат. Висновок про кандидатуру надає Загальна рада суддів (General Council of the Judiciary).
Швеція	Генерального прокурора призначає уряд.
Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії	Кандидатів на посаду директора прокуратури обирає <i>ad hoc</i> комісія шляхом проведення відкритого конкурсу. До складу колегії входить принаймні один Голова суду та один з керівників органів прокуратури. Комісія працює під наглядом першого комісара державної служби (First Civil Service Commissioner). Члени конкурсної комісії обирають кількох відповідних кандидатів. Генеральний прокурор обирає та призначає одного з них на посаду керівника публічного обвинувачення (Director of Public Prosecutions).

**БІЛА КНИГА
ДЕПОЛІТИЗАЦІЇ ОРГАНІВ ПРАВОПОРЯДКУ
ТА ПРОКУРАТУРИ**

Автор:
Крапівін Є.О.

ФОП Буря О.Д.
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавництва ДК №4749

Підписано до друку: 04.09.2023
ФОП Буря О.Д.
Формат: 70×100/16
Ум. друк. арк.: 7,7. Обл.-вид. арк.: 8,1