

ОЦІНКА ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ РЕФОРМУВАННЯ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ПРОТЯГОМ 2014–2023 РОКІВ



ПРЯМУЄМО
РАЗОМ



АДВОКАТ
МАЙБУТНЬОГО

Оцінка державної політики у сфері реформування прокуратури України протягом 2014-2023 років / Микола Хавронюк, Євген Крапивін, Дар'я Писаренко, 2023 р. — 200 с.

Загальна редакція: *Хавронюк М.І.*

Літературне редагування: *Добоні М.І.*

Дизайн та верстка: *Михайло Кольцов*

Оцінка державної політики у сфері реформування прокуратури підготовлена з метою висловлення пропозицій щодо подальшого розвитку прокуратури для наближення України до членства в Європейському Союзі. Вперше здійснено ex-post оцінку державної політики у сфері реформування прокуратури після Революції Гідності, яка згрупована у три основні блоки за масштабами реформ — реформа 2014-2015 років, 2016-2019 років та 2019 років і до сьогодні. Проаналізовано законодавство, документи у сфері державної політики, статистичні дані, судова практика, виступи керівництва прокуратури тощо, а також проведено експертне опитування прокурорів і фокус-групи з фахівцями у цій галузі (прокурорами, адвокатами, суддями та науковцями). Оцінка реформування органів прокуратури стане в нагоді всім, хто хоче скласти власне враження про відповідні події 2014-2019 років, використовувати висновки та рекомендації авторів у роботі над документами у сфері державної політики, законотворчій діяльності, аудиторських оцінках, науковій та інших видах діяльності, пов'язаних із питаннями функціонування прокуратури в Україні.

Це дослідження підготовано ГО «Адвокат майбутнього» у рамках проекту «Громадянське суспільство для післявоєнного відновлення України та готовності до ЄС», який втілюється за фінансової підтримки Європейського Союзу. Його зміст не обов'язково відображає погляди Європейського Союзу.

Відомості про авторів:

Хавронюк Микола Іванович — доктор юридичних наук, професор, директор з наукового розвитку Центру політико-правових реформ, професор кафедри кримінального та кримінального процесуального права Національного університету «Києво-Могилянська академія»

Крапивін Євген Олексійович — експерт з кримінальної юстиції Центру політико-правових реформ

Писаренко Дар'я Миколаївна — виконавча директорка ГО «Адвокат майбутнього»

Експерти, залучені до оцінки конституційних змін в частині діяльності прокуратури:

Юлія Кириченко та Антон Чиркін (експерти Центру політико-правових реформ)

Також висловлюємо подяку Офісу генерального прокурора України та Тренінговому центру прокурорів України за допомогу у проведенні експертного опитування.

© М. Хавронюк, Є. Крапивін, Д. Писаренко, 2023

© ГО «Адвокат майбутнього», 2023

**ОЦІНКА ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У
СФЕРІ РЕФОРМУВАННЯ ПРОКУРАТУРИ
УКРАЇНИ ПРОТЯГОМ 2014–2023 РОКІВ**

Зміст

| | |
|--|------------|
| Словник і скорочення | 6 |
| Стислий виклад (Summary) | 7 |
| Вступ | 9 |
| Методологія | 11 |
| Розділ 1. Прокуратура: місце в системі державної влади, функції, система прокуратури, структура прокуратур, організаційне забезпечення | 13 |
| 1.1. Місце прокуратури в системі державної влади та її функції | 13 |
| 1.2. Система прокуратури та структура прокуратур | 47 |
| 1.3. Порядок призначення на посаду та звільнення з посади Генерального прокурора | 54 |
| 1.4. Обсяг повноважень Генерального прокурора | 63 |
| 1.5. Організаційне забезпечення прокуратури | 68 |
| Розділ 2. Прокурорське самоврядування | 70 |
| 2.1. Засади прокурорського самоврядування | 70 |
| 2.2. Всеукраїнська конференція прокурорів | 79 |
| 2.3. Рада прокурорів України | 85 |
| 2.4. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів | 88 |
| Розділ 3. Посада прокурора: кваліфікаційні вимоги, порядок зайняття посади | 97 |
| 3.1. Порядок зайняття посади прокурора | 97 |
| 3.2. Питання посади прокурора серед першочергових заходів реформи органів прокуратури | 99 |
| 3.3. Удосконалення добору та підготовки прокурорів | 108 |
| 3.4. Перспективи реформи в частині кадрового забезпечення прокуратури | 108 |
| Розділ 4. Прокурор: повноваження, правовий статус, оцінювання якості роботи, дисциплінарна відповідальність, зупинення й припинення повноважень і звільнення з посади | 111 |
| 4.1. Правовий статус прокурора | 111 |

| | |
|---|------------|
| 4.2. Повноваження прокурора | 117 |
| 4.3. Оцінювання якості роботи прокурора | 120 |
| 4.4. Дисциплінарна відповідальність прокурора | 134 |
| 4.5. Зупинення й припинення повноважень і звільнення прокурора з посади | 142 |
| Висновки | 159 |
| Додаток №1: Концепція реформування органів прокуратури | 164 |
| Додаток №2: Експертне опитування прокурорів України | 175 |

Словник і скорочення

| | |
|-------------------------|--|
| ACQUIS COMMUNAUTAIRE ЕС | акти правової системи Європейського Союзу |
| GRECO | Група держав проти корупції (Рада Європи) |
| Венеційська комісія | Європейська комісія «За демократію через право» |
| Відповідний орган | відповідний орган прокуратури, що здійснює дисциплінарне провадження |
| ВРП | Вища рада правосуддя |
| ГПУ | Генеральна прокуратура України (до вересня 2019 року) |
| ДАП | Державна антикорупційна програма |
| ДБР | Державне бюро розслідувань |
| ЄРДР | Єдиний державний реєстр досудових розслідувань |
| КДКП | Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів |
| КПК України | Кримінальний процесуальний кодекс України |
| НАЗК | Національне агентство з питань запобігання корупції |
| ОГП | Офіс Генерального прокурора (з вересня 2019 року) |
| ПАРЕ | Парламентська асамблея Ради Європи |
| САП | Спеціалізована антикорупційна прокуратура |
| ТЦПУ | Тренінговий центр прокурорів України |

Стислий виклад (Summary)

До 2014 року функції, призначення і місія прокуратури були видозмінені порівняно з радянським часом і супроводжувалися низкою перехідних положень, передбачених Конституцією України 1996 року. Ухвалення у 2014 році Закону України «Про прокуратуру» № 1697-VII дозволило переглянути як зміст функцій прокуратури, так і її призначення в суспільстві. Також було посилено гарантії незалежності прокурора, закладено поділ на адміністративні посади й посади прокурорів органів прокуратури, визначено остаточну ліквідацію функцій загального нагляду та досудового розслідування кримінальних правопорушень, урешті — підготовлено фундамент для побудови органів прокурорського самоврядування.

Конституційні зміни щодо правосуддя у 2016 році остаточно визначили такі функції прокуратури:

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

При цьому розмежування між «організацією» та «процесуальним керівництвом» досудовим розслідуванням є предметом дискусії до сьогодні, адже їхній зміст не визначено на рівні законодавства, а на практиці ці функції перетинаються з повноваженнями керівників органів досудового розслідування. Проте саме ці зміни до Конституції України утвердили роль прокуратури в Розділі «Правосуддя», тобто віднесли її до судової гілки влади.

Структура прокуратури відповідно до Закону передбачала чотири ланки — Генеральну прокуратуру, регіональні прокуратури, місцеві прокуратури та військові прокуратури. Із часом було утворено спеціалізовані прокуратури, насамперед Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (2015) з гарантіями автономності — на правах департаменту Генеральної прокуратури. Пізніше, у 2019 році, система органів прокуратури стала триланковою: Офіс Генерального прокурора, обласні та окружні прокуратури. Такі реорганізації дозволили провести конкурси / атестацію прокурорів у 2015, 2019–2021 роках, поступово скоротити загальну чисельність прокурорів й оновити їхній склад. Більшість змін видається малоуспішною, а порушення гарантій незалежності прокурора та подекуди встановлена у 2023 році неконституційність процедури атестації не сприяє розвитку цього органу.

Посада Генерального прокурора, як і будь-якого іншого прокурора, політично нейтральна, але має політичний порядок призначення і звільнення. На жаль, відсутність конкурсних

засад його призначення, вимоги належності до професійного корпусу й можливість звільнення простою більшістю голосів у парламенті шляхом оголошення недовіри не сприяє політичній незалежності цієї посади. Що ж стосується прокурорів загалом, то порядок їх призначення змінювався неодноразово протягом періоду, який ми розглядаємо. Основний критерій відбору — професійний, у кілька етапів, що уможлиблює формування рейтингу й призначення найбільш сильних кандидатів на посади. Проте «кадровий голод» в умовах воєнного стану призвів до того, що сьогодні в окружні прокуратури набирають прокурорів-стажистів, для яких не встановлено вимог до професійного стажу.

У 2017 році запрацювали органи прокурорського самоврядування — Всеукраїнська конференція прокурорів і Рада прокурорів України, а також Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів, яка, хоча за функціями і є такою, проте з огляду на меншість членів з прокурорського корпусу поійменована «органом, що забезпечує діяльність прокуратури». Прокурорське самоврядування діє з метою гарантування незалежності прокурорів. Проте представленість рядових прокурорів в органах прокурорського самоврядування мінімальна, тож назріла потреба утворення зборів прокурорів прокуратур усіх рівнів. Політичні реформи також призвели до того, що Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів не здійснювала свою діяльність у 2019–2021 роках, через що було втрачено спадковість практики, а кадрові комісії, які діяли в цей час і залежали від керівника, стали важелем впливу керівника на підлеглого й поставили під загрозу незалежність прокурорів.

За всі роки після Революції Гідності в прокуратурі так і не було встановлено систему оцінювання якості роботи прокурорів (за винятком щорічного оцінювання з метою преміювання, порядок якого з'явився у 2020 році). Досі трапляються практики депреміювання замість дисциплінарної відповідальності, а внутрішні накази Генерального прокурора, насамперед наказ № 309, суттєво обмежують рівень процесуальної незалежності (розсуду) прокурора в кримінальному провадженні.

Урешті, за результатами останньої атестації, яка відбулася у 2019–2021 роках, звільнено близько третини прокурорів. Проте через неякісне законодавче забезпечення процесу ці рішення успішно оскаржують у судах. Точна кількість оскаржених рішень і поновлених на посадах прокурорів не відома, як і обсяг коштів, виплачених з державного бюджету як компенсація. Рішення Конституційного Суду України № 1-р(II)/2023, яким визнано частину атестації такою, що не відповідає Конституції України (відсутність у Верховної Ради України повноважень попереджати про звільнення і те, як це було зроблено на практиці), не підвищує рівень довіри до нових спроб реформувати прокуратуру саме через кадри. Отже, новий етап політичних реформ у країні може породити чергову ідею про «перезавантаження» прокурорів, що однозначно негативно вплине на прокурорський корпус, до рівня незалежності якого необхідно ставитися не інакше, як до рівня незалежності судді, якщо ми прагнемо створити прокуратуру європейського зразка.

*Тридцять три кораблі лавірували,
лавірували, та не вилавірували.*

(Скоромовка)

Вступ

За останні роки після Революції Гідності українська прокуратура зазнала суттєвих змін. Насамперед її місце було чітко визначено на конституційному рівні, і модель самоврядного органу публічного обвинувачення в системі правосуддя наразі утверджено як у законодавстві, так і практичній діяльності.

Окрім гучних оцінок нових конституційних функцій прокуратури, можна почути й негативні відгуки про реформи, яких було декілька за ці роки і які збігалися з політичними циклами життя в Україні. Істина десь посередині між від «нічого не змінилося» до «створено прокуратуру нового зразка». Прокуратура змінюється, насамперед шляхом втрати невласливих їй функцій, які за інерцією залишалися від радянської моделі прокуратури як контролера у всій сфері публічного права. Втрата загального нагляду, слідчих повноважень і запровадження органів прокурорського самоврядування демонструють незворотність цього процесу та досягнення якісних змін уже зараз.

Водночас комплексного ex-post-оцінювання реформи органів прокуратури за останнє десятиріччя не було, і питання, як саме відбувалися зміни, у чому вони полягали й наскільки відповідають початковим ідеям, урешті, як вони вплинули на самих прокурорів, поки залишаються відкритими. Саме цю прогалину й намагалися заповнити автори цього дослідження.

Оцінювання державної політики у сфері реформування прокуратури України в цьому звіті здійснено з урахуванням трьох умовних етапів реформування:

- 1) липень 2015 року — серпень 2016 року;
- 2) вересень 2016 року — серпень 2019 року;
- 3) з вересня 2019 року і до сьогодні.

Ці періоди, у межах яких ми оцінювали державну політику у сфері реформування прокуратури України, пов'язані з ухваленням трьох нормативних документів: Закону «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року (набрав чинності 15 липня 2015 року), змін до Конституції України від 2 червня 2016 року (набрали чинності 30 вересня 2016 року) та Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19 вересня 2019 року (набрав чинності 25 вересня

2019 року)¹. Саме вони дали поштовх для реформ — від реорганізації прокуратури й процесів атестування до зміни функцій прокуратури та повноважень її керівництва.

Матеріал викладено в хронологічному порядку за змістовими блоками реформування органів прокуратури для легшого орієнтування в питаннях, які цікавлять читача.

Оцінка реформування органів прокуратури стане в пригоді всім, хто хоче мати власну думку про відповідні події 2014–2023 років, використовувати висновки та рекомендації авторів у роботі над документами у сфері державної політики, законотворчій діяльності, аудиторських оцінках, науковій та інших видах діяльності, пов'язаних з питаннями функціонування прокуратури в Україні.

¹ Оскільки очільники української Генеральної прокуратури традиційно впливають на зазначену політику, варто нагадати, що ними у відповідні періоди були:

- ▶ із червня 2014 року по лютий 2015 року — Віталій Ярема;
- ▶ з лютого 2015 року по квітень 2016 року — Віктор Шокін;
- ▶ з травня 2016 року по серпень 2019 року — Юрій Луценко
- ▶ із серпня 2019 року по березень 2020 року — Руслан Рябошапка;
- ▶ з березня 2020 року по липень 2022 року — Ірина Венедіктова;
- ▶ з липня 2022 року по теперішній час — Андрій Костін.

Методологія

Оцінка напрямків та процесу реформування органів прокуратури протягом 2014-2022 років на відповідність європейським стандартам діяльності прокуратури як частини системи правосуддя відбулась з метою висловлення пропозицій щодо подальшого розвитку прокуратури для наближення України до членства в Європейському Союзі.

Ex-post оцінка державної (публічної) політики — це інструмент, який передбачає застосування такої ж ретельності до оцінки результатів політики та її імплементації, як і інструменти, що органи влади застосовують до розробки державної політики реформування та заходів з її реалізації².

Водночас, оцінка ex-post, як і оцінка впливу ex-ante, спирається на критичне мислення, судження та здоровий глузд, а не на оволодіння різними складними інструментами оцінювання. Саме тому дослідники застосовували поширені наукові методи, зокрема оцінка ґрунтується на комплексі кількісних та якісних методів збору й аналізу інформації.

Оцінка складається з 4 розділів та 18 підрозділів, вступу, стислого викладу (summary), методології, висновків та додатків — 1) Концепції реформування прокуратури України та 2) результатів експертного опитування прокурорів.

Розділи присвячені 4 ключовим блокам діяльності прокуратури, яких стосувались реформи після Революції Гідності:

- 1) прокуратура: місце в системі державної влади, функції, система прокуратури, структура прокуратур, організаційне забезпечення;
- 2) прокурорське самоврядування;
- 3) посада прокурора: кваліфікаційні вимоги, порядок зайняття посади;
- 4) прокурор: повноваження, правовий статус, оцінювання якості роботи, дисциплінарна відповідальність, зупинення і припинення повноважень та звільнення з посади.

Водночас кожен з цих розділів містить хронологічний виклад реформування органів прокуратури, згрупований за трьома основними етапами — реформа 2015-2016; реформа 2016-2019 та реформа 2019-до сьогодні років.

Оцінка складалась із двох основних етапів:

- a) кабінетного (аналітичного);
- b) польового.

² Quick Guide to Policy Monitoring and evaluation (ex-post assesment) / Support for the implementation of the EU-Ukraine Association Agreement (A4U Project, Guideline №8) (2018).

Основні етапи та методи підготовки аналітичного документу:

1. Кабінетний етап дослідження.

Заходи в межах етапу — аналіз:

- законодавства, міжнародних стандартів та стандартів ЄС у сфері діяльності прокуратури, зокрема Розділ 23 *acquis communautaire* ЄС;
- вторинних даних: попередніх досліджень з теми, наукових публікацій, оцінок та висновків органів влади, експертних установ, міжнародних організацій, тематичних публікацій у відкритих джерелах тощо;
- статистичних даних щодо реформування органів прокуратури (даних про результати конкурсних відборів, результатів роботи прокуратури та її органів тощо);
- судової практики з даних Єдиного державного судового реєстру, узагальнень судової практики в інших аналітичних записках та дослідженнях;
- документів публічної політики щодо намірів реформ у сфері діяльності прокуратури та законотворчої активності, насамперед пояснювальних записок та супровідних матеріалів до ухвалених законодавчих ініціатив.

2. Польовий етап дослідження.

Заходи в межах етапу:

- **експертне опитування 74 прокурорів** усіх трьох рівнів щодо оцінки реформи прокуратури (насамперед із залученням можливостей Тренінгового центру прокурорів). Результати опитування представлені у Додатку №2;
- **4 фокус-групи** з суддями, прокурорами, адвокатами та науковцями, в яких взяло участь **19 фахівців**, щодо реформи органів прокуратури та її впливу на виконання прокурорів своїх функцій в межах кримінального провадження. З урахуванням воєнного стану фокус-групи проводились в режимі онлайн за допомогою цифрової платформи Zoom. У кожній фокус-групі взяло участь 3-6 учасників з різних регіонів України, прокуратур різного рівня, судів різного рівня та юрисдикцій та адвокатів, що спеціалізуються на різних типах справ, проте обов'язково мають кримінальну практику та подекуди були членами атестаційних комісій 2019-2020 років. Кожна фокус-група тривала в середньому 70-90 хвилин, її результати було транскрибовано у текст для точного відтворення матеріалу авторами оцінки й наведення цитат без втручання у зміст. Водночас учасниками фокус-груп було забезпечено анонімність та конфіденційність, про що було домовлено перед початком фокус-групи.

Розділ 1.

Прокуратура: місце в системі державної влади, функції, система прокуратури, структура прокуратур, організаційне забезпечення

1.1. Місце прокуратури в системі державної влади та її функції

Щоб оцінити державну політику у сфері реформування прокуратури України, яке почалося на **сучасному етапі** із Закону «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року, необхідно відштовхнутися від попередньої державної політики та її результатів, зокрема законодавчих.

У 1991 році уявлення про документи політики були мізерні, тож і ухвалений 5 листопада 1991 року Закон «Про прокуратуру» не ґрунтувався на будь-яких наукових концепціях і політичних програмах. Його основою стали ухвалені в той самий день зміни до статті 162 Конституції УРСР. На відміну від попереднього тексту, де йшлося про *«найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів»*, у новому тексті статті було сказано, що прокурори здійснюють *«вищий нагляд за дотриманням і правильним застосуванням законів»* Кабінетом Міністрів України, міністерствами, іншими органами державного та господарського управління, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами й організаціями, посадовими особами та громадянами... Тобто всіма. Суть же **функцій**, а отже, і **призначення, місця прокуратури**, не змінилися. Також не були скасовані здавна закріплені в Конституції УРСР і не властиві для демократичної правової держави повноваження прокурора санкціонувати арешт і повноваження прокуратури — здійснювати законодавчу ініціативу.

Інша зміна, внесена 5 листопада 1991 року до Конституції УРСР, безпосередньо впливала з надбаного Україною суверенітету: на відміну від попереднього порядку, коли прокурор Української РСР і прокурори областей призначалися Генеральним прокурором СРСР, а районні та міські прокурори — прокурором Української РСР і затверджувалися Генеральним прокурором СРСР, новий порядок встановив: «Генеральний прокурор України призначається Верховною Радою України, відповідальний перед нею і тільки їй підзвітний. Прокурорів Кримської АРСР, областей, міста Києва, міських, районних та міжрайонних прокурорів призначає Генеральний прокурор України».

Нарешті, як досягнення демократії можна було визнати закріплену в статті 165 Конституції УРСР незалежність прокурорів при здійсненні своїх повноважень, а також їхню департизацію (постанова Верховної Ради України від 24 серпня 1991 року № 1429-XII).

Отже, прокуратура України отримала в спадок функції радянської прокуратури й після цього ще досить тривалий час не віддавала їх. Не повністю віддала й досі (детальніше нижче).

Конституцією України 1996 року на прокуратуру України були покладені такі **функції**:

- 1) підтримання державного обвинувачення в суді;
- 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом;
- 3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Окрім того, пунктом 9 Розділу XV Конституції «Перехідні положення» прокуратурі було дозволено продовжувати виконувати відповідно до чинних законів функції:

- 5) нагляду за додержанням і застосуванням законів — до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів (ідеться про так званий загальний нагляд), і
- 6) попереднього слідства — до формування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування.

...прокуратура України отримала в спадок функції радянської прокуратури й після цього ще досить тривалий час не віддавала їх. Не повністю віддала й досі.

Ці дві функції прокуратура виконувала відповідно до 2015 і 2018 років.

Законом «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року, який перетворив Україну з президентсько-парламентської республіки на парламентсько-президентську, статтю 121 Конституції України було доповнено ще однією функцією:

- 7) нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими й службовими особами.

Остання функція тимчасово випала при протиправному визнанні 30 вересня 2010 року рішенням Конституційного Суду України змін до Конституції України від 8 грудня 2004 року неконституційними, її було відновлено згідно із Законом від 21 лютого 2014 року. Утім, вона проіснувала недовго: під час чергової судової реформи змінами до Конституції України від 2 червня 2016 року її Розділ VII було виключено, а функції прокуратури скоротилися (детальніше нижче).

Відповідно до Закону від 2 липня 2015 року в пункті 1 Розділу XIII «Перехідні положення» Закону «Про прокуратуру» було визначено, що прокуратура виконує функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими й службовими особами лише у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді.

Отже, «Перехідні положення» Конституції України діяли близько 20 років і відповідно стільки ж тривав перехідний етап реформування прокуратури та узгодження її статусу та повноважень з Конституцією України.

Україна весь цей час не реагувала на заклики закордонних демократичних інституцій виконати свої зобов'язання перед європейськими інституціями та пришвидшити ліквідацію **загального нагляду** прокуратури. Ідеться, зокрема, про такі заклики:

- «одне із зобов'язань, яке взяла на себе Україна, полягає у тому, що роль та функції Генеральної прокуратури будуть змінені (особливо щодо здійснення загального контролю за додержанням законності) шляхом перетворення цього інституту в орган, який відповідатиме принципам Ради Європи» (Висновок Парламентської асамблеї Ради Європи (далі — ПАРЄ) від 26 вересня 1995 року № 190 щодо вступу України до Ради Європи);
- «необхідно повністю імплементувати реформу Генеральної прокуратури відповідно до принципів і стандартів Ради Європи, маючи на меті скасування наглядових функцій прокуратури, які не відповідають Конституції України і загрожують незалежності судової влади» (Резолюція ПАРЄ щодо дотримання обов'язків та зобов'язань Україною від 27 вересня 2001 року);
- «Україна має провести повне реформування органів прокуратури відповідно до принципів та стандартів Ради Європи» (Резолюція ПАРЄ № 1346 (2003) від 29 вересня 2003 року «Виконання Україною своїх обов'язків та зобов'язань», Рекомендація ПАРЄ № 1622 (2003) від 29 вересня 2003 року, Резолюція № 1466 (2005) від 5 жовтня 2005 року, Резолюція № 1862 (2012) від 26 січня 2013 року);
- «скасування у прокуратури загальної функції нагляду буде позитивним кроком, який показує намір розірвати відносини з «радянською моделлю прокуратури» (Висновок від 17 жовтня 2006 року (CDL-AD (2006)029 Європейської комісії «За демократію через право» (далі — Венеційська комісія));
- «функція прокуратури України щодо загального нагляду суперечить європейським стандартам і, зокрема, через наявність цієї функції вона має повноваження, які значно перевищують необхідні в демократичній державі» (Резолюція ПАРЄ № 1755 (2010) від 4 жовтня 2010 року «Функціонування демократичних інституцій в Україні»).

Фактично конституційну умову про створення системи державних контрольних органів Україна виконала ще у 2011 році: датою виконання можна вважати набрання чинності Законом «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року. У пункті 2 частини 1 статті 17 передбачено, що здійснення державного нагляду (контролю) є основним завданням центральних органів виконавчої влади. Із цього часу зникли підстави

для продовження виконання прокуратурою наглядових функцій, адже це призводило до дублювання функцій відповідних органів виконавчої влади.

Але юридичну крапку в питанні про загальний нагляд було поставлено лише після ухвалення Закону «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року. Ним було визначено тільки такі чотири функції прокуратури (ст. 2):

- 1) підтримання державного обвинувачення в суді;
- 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом;
- 3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, —

і зазначено, що на прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України.

На той час у Конституції України перелік функцій прокуратури залишався старим. Так само і після уточнення конституційних функцій прокуратури у 2016 році перелік її функцій у Законі «Про прокуратуру» фактично не змінився.

...юридичну крапку в питанні про загальний нагляд було поставлено лише після ухвалення Закону «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року. Ним було визначено чотири функції прокуратури... і зазначено, що на прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України.

Функція досудового розслідування була остаточно скасована в кілька кроків:

- a) спочатку в Розділі XI «Перехідні положення» Кримінального процесуального кодексу України (далі — КПК України) було передбачено, що слідчі органів прокуратури здійснюють повноваження щодо досудового розслідування до дня введення в дію положень частиною 4 статті 216 цього Кодексу, щодо злочинів, віднесених до підслідності Державного бюро розслідувань (далі — ДБР);
- b) потім у Законі «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року (пункт 4 Розділу «Перехідні положення») було уточнено, що слідчі органів прокуратури здійснюють досудове розслідування до початку діяльності ДБР, але не пізніше п'яти років після набрання чинності КПК України;
- c) нарешті, Закон від 12 травня 2016 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Генеральної прокуратури України» встановив, що після введення в дію положень частини 4 статті 216 КПК України кримінальні

провадження, розпочаті слідчими органів прокуратури, продовжують здійснюватися слідчими органів прокуратури до закінчення досудового розслідування, але не довше двох років.

ДБР розпочало свою роботу 27 листопада 2018 року.

Зміст **функції підтримання державного обвинувачення в суді** Закон «Про прокуратуру» не визначив, обмежившись лише відсиланням у статті 22: «Прокурор підтримує державне обвинувачення в судовому провадженні щодо кримінальних правопорушень, користуючись при цьому правами і виконуючи обов'язки, передбачені Кримінальним процесуальним кодексом України».

У пунктах 3 і 13 частини 1 статті 3 КПК України визначено, що *обвинувачення* — це твердження про вчинення певною особою діяння, передбаченого законом України про кримінальну відповідальність, висунуте в порядку, встановленому цим Кодексом, а *державне обвинувачення* — це процесуальна діяльність прокурора, що полягає в доведенні перед судом обвинувачення з метою забезпечення кримінальної відповідальності особи, яка вчинила кримінальне правопорушення.

Таким чином, функція державного обвинувачення здійснюється прокурором лише на відповідних стадіях судового провадження.

У деяких державах існує підхід, за якого прокурору як публічному обвинувачу в провадженнях про незначні кримінальні правопорушення делегується повноваження призначати покарання.

Наприклад, у Латвії в разі вчинення проступку (або менш тяжкого злочину), коли обвинувачений визнав вину, відшкодував завдану шкоду й не заперечує проти припинення провадження на підставі припису прокурора, а той не вбачає за необхідне застосовувати до обвинуваченого позбавлення волі, прокурор самостійно виносить припис, у якому визначає міру покарання — штраф або примусові роботи в розмірі не більшому, ніж половина максимального розміру цих видів покарання, передбачена в санкції відповідної статті (ст. 420–423 КПК Латвії)³.

У Швейцарській Конфедерації застосовується «наказ про покарання»: якщо особа визнає себе винною або є достатні підстави вважати її винною і цій особі за вчинене може бути призначене покарання не суворіше за позбавлення волі на строк до 6 місяців і штраф, публічний обвинувач на підставі рапорту поліції складає наказ, який містить кваліфікацію діяння й міру покарання для особи; досудове розслідування в такому випадку навіть не розпочинається⁴.

Що стосується змісту **функції нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство**, то, також зробивши відсилання до КПК України і Закону «Про оперативно-розшукову діяльність», у частині

³ Уголовный процессуальный закон Латвии. URL: http://www.pravo.lv/likumi/29_upz.html

⁴ Задоя К. П. Спрощене провадження щодо кримінальних проступків за Кримінальним процесуальним кодексом України 2012 року та законодавством європейських держав. *Вісник кримінального судочинства*. 2015. № 1. С. 29–37.

2 статті 25 Закон до цієї функції доточив повноваження Генерального прокурора України, керівників регіональних і місцевих прокуратур, їхніх перших заступників і заступників координувати діяльність органів правопорядку відповідного рівня у сфері протидії злочинності шляхом:

- проведення спільних нарад;
- створення міжвідомчих робочих груп;
- проведення узгоджених заходів;
- здійснення аналітичної діяльності.

Конституційність наведених повноважень сумнівна з огляду на такі причини.

По-перше, зміст понять «нагляд» (або «контроль») і «координація» різних і несумісний настільки, щоб одне з них могло охоплювати інше. Згідно з, наприклад, Академічним тлумачним словником, термін «нагляд» означає дію за значенням пильнувати, слідкувати за ким-, чим-небудь для контролю, забезпечення порядку, а координація — це зовсім інше, а саме погодження, зведення до відповідності, установлення взаємозв'язку, контакту в діяльності людей, між діями, поняттями тощо⁵.

По-друге, претензії прокуратури на координацію діяльності правоохоронних (і не тільки) органів заважають створенню незалежного державного органу кримінальної статистики, на який не могли б впливати ані відомчі інтереси прокуратури, органів правопорядку або судів, ані політичні інтереси⁶.

По-третьє, у державі не може бути двох чи більше органів, які координують одні й ті самі питання.

При цьому згідно зі статтею 107 Конституції України Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України, *координує* і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Це саме зазначено і в статті 14 Закону «Про національну безпеку України». Національна ж безпека — це захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз, тобто і від злочинів та кримінальних проступків.

Відповідно до пункту 9 статті 116 Конституції України Кабінет Міністрів України спрямовує і *координує* роботу міністерств, інших органів виконавчої влади, а в статті 18 цього Закону визначено, що діяльність Національної поліції України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій та Державної міграційної служби України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра внутрішніх справ України; Міністерство внутрішніх справ

⁵ Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970–1980). URL: <http://sum.in.ua/s/naghljadaty>; <http://sum.in.ua/s/koordynacija>

⁶ Шехавцов Р. М., Хавронюк М. І. Звіт щодо кримінальної статистики в Україні. К., 2019. URL: <https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2019/09/1568808134cplr.-report-on-criminal-statistics-in-ukraine.pdf>

України є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері протидії злочинності, а Національна поліція України є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує протидію злочинності. Згідно з Положенням про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 878 (п. 11), міністр *координує* здійснення іншими центральними органами виконавчої влади заходів з питань, що належать до компетенції Міністерства внутрішніх справ, і діяльність визначених Кабінетом Міністрів України центральних органів виконавчої влади.

Окрім того, відповідно до Закону «Про запобігання корупції» *координацію* реалізації Антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії здійснює Національне агентство з питань запобігання корупції (далі — НАЗК) (у тому числі в частині кримінально караних проявів корупції); при НАЗК створюється Координаційна робоча група з питань антикорупційної політики, співголовами якої є голова НАЗК та міністр Кабінету Міністрів України, а до її складу входять виконавці заходів державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії (лише одним з таких, рядових, виконавців є Офіс Генерального прокурора (далі — ОГП).

Нарешті, *по-четверте*, визначені Законом «Про прокуратуру» та розширені наказами Генерального прокурора повноваження Генерального прокурора, керівників регіональних та окружних прокуратур, їхніх перших заступників і заступників як представників судової влади втручатися в діяльність органів виконавчої влади, якими є органи правопорядку, суперечать встановленому в статті 6 Конституції України поділу державної влади й принципу, згідно з яким органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах.

Функція нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, була досить детально описана в статті 26 Закону «Про прокуратуру». Визначено, що прокурор здійснює нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян в органах та установах, шляхом проведення регулярних перевірок, а також у зв'язку з необхідністю належного реагування на відомості про можливі порушення законодавства, що містяться в скаргах, зверненнях чи будь-яких інших джерелах, і в цих межах прокурору надано «право»⁷:

⁷ Очевидно, має йтися не про право, а повноваження. Права має лише людина (політичні права — громадянин). Публічні посадові (службові) особи можуть тільки виконувати обов'язки й мати *повноваження*, надані їм лише для ефективного виконання їхніх обов'язків. У статті 26 Закону «Про прокуратуру» визначено, зокрема, обов'язок прокурора негайно звільнити особу, яка незаконно перебуває в місці тримання затриманих, попереднього ув'язнення, обмеження чи позбавлення волі, установі для виконання заходів примусового характеру, інших відповідних місцях. Саме для того, щоб виконати цей обов'язок, прокурору й потрібне повноваження вільно відвідувати певні місця, опитувати осіб тощо.

- відвідувати місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи, у яких засуджені відбувають покарання, установи, де перебувають особи, щодо яких застосовані примусові заходи медичного або виховного характеру, і будь-які інші місця, до яких доставлено осіб з метою складення протоколу про адміністративне правопорушення чи в яких особи примусово тримаються згідно із судовим рішенням або рішенням адміністративного органу;
- опитувати відповідних осіб;
- перевіряти законність актів відповідних органів і установ та в разі невідповідності законодавству вимагати їх скасування та усунення порушень закону, до яких вони призвели, скасовувати незаконні акти індивідуальної дії;
- вимагати від посадових чи службових осіб надання пояснень щодо допущених порушень, вимагати усунення порушень та причин і умов, що їм сприяли, притягнення винних до відповідальності;
- знайомитися з матеріалами виконавчого провадження щодо виконання судових рішень у кримінальних справах, робити з них виписки, знімати копії та оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця;
- вимагати від керівників органів вищого рівня проведення перевірок підпорядкованих і підконтрольних органів та установ попереднього ув'язнення, виконання покарань, застосування заходів примусового характеру та перевірок інших відповідних місць;
- звертатися до суду з позовом (заявою) у визначених законом випадках.

Відповідно до Закону від 2 липня 2015 року ці повноваження прокурорів були розширені, зокрема додано повноваження «знайомитися з матеріалами, отримувати їх копії», а до піднаглядних місць додалися місця, до яких доставлено осіб з метою складення протоколу про адміністративне правопорушення.

Під час експертного опитування прокурорів у травні 2023 року⁸ на питання «Як ви оцінюєте важливість реформи прокуратури у 2014 році шляхом ухвалення Закону України «Про прокуратуру»?» 49% опитаних позитивно відповіли на це питання, 32% — негативно. Ще 12% прокурорів зазначили, що вважають реформу успішною лише частково, при цьому частина вказала на ліквідацію загального нагляду як ознаку успішності реформи, а інша частина — як ознаку її неуспішності. 4% зазначили, що змін не було, решта не дала змістовної відповіді. Оцінюючи реформу прокуратури 2015–2016 років за шкалою від «1» до «10», де «10» — максимальна позитивна оцінка, 68% прокурорів поставили оцінку від 1 до 5 балів і лише 34% — від 6 до 10 балів.

На питання «Чи полягала реформа прокуратури 2014–2016 років більше у зміні системи чи у кадрових змінах?» 58% опитаних відповіли «більше про кадрові зміни», 23% — «більше про системні зміни» і 19% — «одночасно системні і кадрові зміни». Багато прокурорів у своїх поясненнях зазначили, що «фактично мало що і змінилось» і «залишилась боротьба за показники, а не за результати». Водночас деякі опитані наголосили на важливості такого елементу реформи, як впровадження незалежності прокурорів.

⁸ Опитування прокурорів, про яке йдеться тут і далі в тексті, було проведено в травні 2023 року ГО «Адвокат майбутнього» за підтримки ТЦПУ.

Понад три чверті (75%) опитаних поставили комунікації з боку політичного керівництва держави щодо цілей, завдань і просування реформи від 1 до 5 балів за десятибальною шкалою, де «10» — максимальна позитивна оцінка. Пояснюючи свої відповіді, прокурори зазначали, що *«вкрай негативно на іміджі та мотивації працівників прокуратури позначились шельмування працівників прокуратури з боку політичного керівництва та роздмухування ворожого ставлення до прокурорів», «суспільство переважно не розуміє, у чому полягає діяльність прокуратури, як наслідок, немає розуміння необхідності реформи та її наслідків», «комунікація була спрямована на те, щоби нічого не змінювати, але розповісти, які суперські реформи проведені».*

Під час проведення фокус-груп з науковцями й прокурорами їхні учасники визнали реформу прокуратури 2015–2016 років найбільш радикальною, революційною: відбувся перехід від прокуратури радянського типу, прокуратури наглядової, до прокуратури обвинувальної, європейського типу. Головне — було скасовано функцію загального нагляду, за якої прокуратура сприймалася як «око государеве» — ця функція дозволяла використовувати прокуратуру для репресій і переслідувань політичних і бізнес-конкурентів. Функція загального нагляду дозволяла прокурору оперативного втрутитися й припинити порушення (наприклад, незаконну забудову земельної ділянки). Але це робилося без судового контролю. Її скасування стало світоглядним переломом і, зокрема, позитивно вплинуло на зменшення авторитарного впливу влади глави Української держави.

Водночас опитані звертали увагу на те, що в низці країн європейського континентального права (Австрія, Німеччина, Польща, Франція) функція загального нагляду частково присутня, але лише стосовно органів влади і місцевого самоврядування. Наприклад, прокурор може оскаржувати рішення органів місцевого самоврядування. В Україні ж виникла прогалина, оскільки в адміністративному судочинстві існує проблема, коли певне рішення органу державної влади ніхто не може оскаржити, оскільки не є належним суб'єктом, права і законні інтереси якого це рішення зачіпає. Існує практика Касаційного адміністративного суду, що лише в справах, де спричинена шкода довіллю, скаржником можуть бути певні громадські організації. Якщо ж змодельовати ситуацію, коли прокурором області призначено особу без юридичної освіти, то ніхто не зможе оскаржити рішення про це призначення.

З іншого боку, у кримінальному судочинстві цивільний позов в інтересах неповнолітніх потерпілих доцільно було б залишити, хоча Конституцією України це тепер не передбачено.

На практиці подання прокурором позову в цивільному й господарському процесі використовують для уникнення сплати судового збору. Але це неприродна функція прокуратури: не маючи інструментів загального нагляду, він не може знати про наявність підстав для цивільного чи господарського позову. Заявники, які сьогодні звертаються з відповідними клопотаннями до прокурора, мали б наймати адвокатів, адже функція захисту інтересів людини у формі загального нагляду трансформована в безоплатну правову допомогу.

Іншими позитивними результатами цього етапу реформи стало створення органів прокурорського самоврядування, закладення законодавчої основи певної незалежності прокурора від керівництва, зокрема через позбавлення керівників права регулювання розміру заробітної плати, а також запровадження конкурсних засад добору.

Далі відбувався **другий етап** реформування прокуратури (*вересень 2016 року — серпень 2019 року*).

Законом від 2 червня 2016 року до Конституції України були внесені зміни, згідно з якими Розділ VII «Прокуратура» з неї вилучено, натомість Розділ VIII «Правосуддя» доповнено трьома новими статтями, присвяченими прокуратурі. Цим символічно підкреслена зміна місця прокуратури в системі державної влади та її входження до системи правосуддя,

а нові положення Конституції України узгоджені з положенням її статті 6: «Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову».

Водночас, як зазначили учасники фокус-груп з-поміж прокурорів і суддів, ця зміна місця прокуратури стала лише декларацією. Прокурори не отримали ані заробітну плату та інші соціальні гарантії, однакові із суддями, ані право обирати керівника прокуратури, ані можливість вільно, без спеціального конкурсу, за своїм бажанням змінювати сферу діяльності й ставати суддями, а судді відповідно — прокурорами. Не були створені судово-прокурорські округи, через що на практиці виникають непорозуміння з підслідністю кримінальних проваджень та інших справ.

Зазначеними змінами до Конституції України (ст. 131-1) **функції прокуратури скорочено до трьох:**

- 1) підтримання публічного обвинувачення в суді⁹;
- 2) організація й процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, розв'язання відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими й розшуковими діями органів правопорядку;
- 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

У Розділі XV «Перехідні положення» Конституції України уточнено, що представництво органів державної влади та органів місцевого самоврядування в судах *виключно* прокурорами або адвокатами здійснюється з 1 січня 2020 року, а щодо представництва прокуратурою громадян у судах, то воно продовжується у справах, провадження в яких було розпочато до набрання чинності зазначеними змінами до Конституції України, — до ухвалення у цих справах остаточних судових рішень, які не підлягають оскарженню.

Якщо порівняти зазначені конституційні положення з відповідними положеннями статті 2 Закону «Про прокуратуру» і КПК України станом на 2016–2018 роки, то можна побачити певну невідповідність.

⁹ Щоправда, за черговістю виконання прокуратурою цих функцій пункти 1 і 2 слід було б поміняти місцями — підтримання публічного обвинувачення відбувається не до, а після завершення досудового розслідування.

Таблиця 1. Функції прокуратури відповідно до Конституції України та Закону «Про прокуратуру»

| Конституція України | Закон «Про прокуратуру» | КПК України |
|---|--|---|
| 1) підтримання публічного обвинувачення в суді | 1) підтримання державного обвинувачення в суді | підтримання державного обвинувачення в суді (ст. 3, 22, 26, 36, 56, 284, 322, 337, 340, 341, ч. 2 ст. 595 та ін.) |
| 2) організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, розв'язання відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку | 3) ¹⁰ нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство | нагляд за додержанням (дотриманням) законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням (ч. 2, 6 ст. 36, ч. 3 ст. 37, ч. 1, 3, 9 ст. 295, ч. 7 ст. 295-1, ч. 6 ст. 552); нагляд за досудовим розслідуванням (ч. 5, 10 ст. 216) |
| 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом | 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом | пред'явлення прокурором цивільного позову у кримінальному провадженні як форма представництва інтересів держави в суді (ч. 3 ст. 128) |
| 4) представництво прокуратурою громадян у судах (протягом перехідного періоду) | | пред'явлення прокурором цивільного позову у кримінальному провадженні — як форма представництва інтересів громадянина в суді (ч. 3 ст. 128) |
| | 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян | нагляд за процесом відбування особою покарання або контроль ходу її лікування після ухвалення рішення про відстрочку передачі особи до іноземної держави на основі рішення про видачу особи (екстрадицію) (ч. 2 ст. 592) |

По-перше, у Конституції України йдеться про «**підтримання публічного обвинувачення**», а в Законі — «державного». Кримінальне процесуальне законодавство також оперує

¹⁰ У таблиці нумерація пунктів у статті 131-1 Конституції України й статті 2 Закону збережена.

поняттям «державне обвинувачення». Відповідно до пункту 3 частини 1 статті 3 КПК України — це процесуальна діяльність прокурора, що полягає в доведенні перед судом обвинувачення з метою забезпечення кримінальної відповідальності особи, яка вчинила кримінальне правопорушення.

Якщо порівняти зазначені конституційні положення з відповідними положеннями статті 2 Закону «Про прокуратуру» і КПК України станом на 2016–2018 роки, то можна побачити певну невідповідність.

Серед науковців популярною є точка зору, що поняття «публічне обвинувачення» ширше за поняття «державне обвинувачення», адже в такому випадку прокурор виступає в суді не тільки від імені держави, але й усього суспільства та в його інтересах¹¹. До речі, термін «публічне обвинувачення» був застосований ще в Концепції реформування кримінальної юстиції України, затвердженій указом Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/3008.

Водночас існує позиція, відповідно до якої конституційний термін «публічне обвинувачення» — це лише термін, краще уніфікований з міжнародними актами, ніж його синонім «державне обвинувачення».

Згідно з пунктом 12 Керівних принципів ООН щодо ролі обвинувачів, ухвалених VIII Конгресом ООН з профілактики злочинності і поведження з порушниками (27 серпня — 7 вересня 1990 року), при виконанні своїх обов'язків обвинувачі захищають державні інтереси, діють об'єктивно, належним чином враховують положення підозрюваного та жертви і звертають увагу на всі обставини, які стосуються справи, незалежно від того, вигідні або не вигідні вони для підозрюваного. Тож державні інтереси з огляду на концепцію загально-го інтересу, прав і свобод людини, по суті, є тотожними публічним інтересам. У Рекомендації Rec (2000)19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя зазначено, що публічні обвинувачі — це представники державної влади, які від імені суспільства та в інтересах держави гарантують застосування закону, коли його порушення веде до кримінальних санкцій, враховуючи як права фізичної особи, так і необхідну ефективність системи кримінального судочинства.

По-своєму роз'яснила цю відмінність Велика Палата Верховного Суду в постанові від 26 червня 2019 року в справі № 404/6160/16-к: «Участь прокурора у судовому розгляді кримінальних проваджень у формі приватного обвинувачення, врегульованому приписами глави 36 КПК України, належить до функції підтримання публічного обвинувачення». Отже, з постанови випливає, що державне обвинувачення дещо вужче за публічне, яке включає також і приватно-публічну форму обвинувачення.

¹¹ Кісліцина І. О. Актуальні питання підтримання прокурором публічного обвинувачення в суді. І. О. Кісліцина // «Творчий шлях вченого: до 80-річчя професора В. В. Долежана»: матер. кругл. столу // Творчий шлях вченого: до 80-річчя професора В. В. Долежана / відп. ред. Н. М. Бакаянова; уклад.: І. О. Кісліцина, М. О. Демчук, С. І. Єленич; МОН України, НУ «ОЮА». Одеса: Юридична література, 2018. С. 158–160.

По-друге, у Конституції України йдеться про «**організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням**». У Законі цієї функції немає. Хоча Закон один раз вживає термін «процесуальне керівництво» — у контексті дисциплінарної відповідальності прокурора (частина 4 статті 43 — «Виправдання особи або закриття стосовно неї судом кримінального провадження не може бути підставою дисциплінарної відповідальності прокурора, який здійснював процесуальне керівництво досудовим розслідуванням... крім випадків умисного порушення ним вимог законодавства чи неналежного виконання службових обов'язків»). Із цього випливає, що прокурор усе ж здійснює процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, хоча й не організовує його.

Якщо буквально читати положення КПК України, то організовують досудове розслідування керівник органу досудового розслідування (ст. 39), а дізнання — керівник органу дізнання (ст. 39-1); ніде в КПК України не вказано, що прокурор організовує досудове розслідування.

Але існує й інше тлумачення: з КПК України випливає, що прокурор — процесуальний керівник є «господарем справи». Саме він від початку досудового розслідування і до його закінчення визначає основні напрями розслідування, скеровує процес розроблення та перевірки версій слідчим, координує цю роботу й керує нею, визначає або погоджує ключові слідчі й інші процесуальні дії слідчого, відповідальний за формування доказової бази, з якою далі в суді підтримуватиме публічне обвинувачення. Функція ж здійснення прокурором процесуального керівництва досудовим розслідуванням є синтезом 1) *аналітичної роботи з визначення напрямів розслідування* — побудови й перевірки версій, окреслення засобів доказування для їх перевірки, строків, відповідальних осіб, на основі якої прокурор 2) *організовує розслідування та керує ним*, забезпечуючи при цьому 3) *нагляд (первинний фільтр поруч із судовим контролем) за законністю дій органів досудового розслідування та оперативних підрозділів шляхом виявлення, усунення та запобігання порушенням закону*. Усі три аспекти функції процесуального керівництва нерозривно пов'язані, реалізуються шляхом владно-розпорядчих повноважень прокурора та спрямовані на всебічне, повне, об'єктивне та ефективне розслідування кримінального провадження в межах кримінально-процесуальної форми¹².

Утім, таке тлумачення без законодавчого упорядкування відповідних положень виглядає як бажане, але не дійсне.

Під час експертного опитування прокурорів у травні 2023 року мало хто з них зумів чітко відповісти на питання «Як ви розумієте зміст функції процесуального керівництва? Як вона співвідноситься з функцією організації досудового розслідування?». Із 74 відповідей лише декілька більш-менш переконливих:

«Це питання визначено у статті 36 КПК України. Процесуальний керівник повинен виконувати свої процесуальні функції виключно у межах кримінального провадження. Організацією досудового розслідування повинні займатися керівники органів досудового розслідування»;

¹² Калужна Оксана. Старі пісні прокурорські // Збруч, 13.10.2020. URL: https://zbruc.eu/node/100863?fbclid=IwAR1wgVtMAACT4SP_jIA1_1iRkbB2lrqtAt9BlXa0RvJwad8FqGmTLMYiBnY

«Прокурор повинен підтримувати публічне обвинувачення в суді. Процесуальне керівництво та організацію досудового розслідування має здійснювати начальник органу досудового розслідування»;

«Прокурор має наглядати за дотриманням слідчим та оперативним підрозділом вимог закону і в разі необхідності спрямовувати хід слідства. А керівник слідства має організувати всі питання щодо проведення розслідування»;

«Керівництво означає організувати, спрямовувати досудове розслідування, контролювати виконання запланованих слідчих дій, давати вказівки щодо їх виконання, підказувати шляхи пошуку доказів, слідкувати за допустимістю їх отримання. Функції слідчого — безпосереднє проведення слідчих і процесуальних дій, тобто здійснення досудового розслідування, — прокурор не має перебрати на себе. Так, окремі слідчі і процесуальні дії прокурор уповноважений або і зобов'язаний здійснювати, але основною уповноваженою особою, яка має планувати хід розслідування, методи його здійснення, опрацьовувати версії, має бути все ж таки слідчий»;

«Прокурор повинен забезпечувати законність та повноту досудового розслідування»;

«Прокурор має з початку досудового розслідування спрямовувати сили органу досудового розслідування на досягнення мети кримінального процесу, слідкуючи за законністю та неупередженістю способів її досягнення, аналізуючи судову перспективу та обсяг доказів; організація досудового розслідування і є складовою процесуального керівництва»;

«Керівник повинен мати ефективні заходи реагування»;

«Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням — це використання процесуальних важелів впливу на хід розслідування, а організація досудового розслідування — це повноваження керівника органу досудового розслідування, який має матеріально-технічні та організаційні можливості для цього, оскільки вони зі слідчим працюють в одній юридичній особі»;

«Від початку здійснюється організація досудового розслідування (як начальником слідства, так і прокурором), а в подальшому прокурором здійснюється оцінка доказів з точки зору належності і допустимості у суді, законності їх здобуття. Процесуальне керівництво взагалі є позитивним надбанням реформи»;

«Як можна організувати досудове розслідування, якщо слідчі не перебувають в адміністративному підпорядкуванні прокурора? Тому процесуальне керівництво не має відношення до організації досудового розслідування. Без погодження прокурора слідчий не може прийняти жодного суттєвого рішення щодо руху провадження. В американських фільмах про це показано: поліція шукає докази, а прокурор вирішує, чи буде намагатись з ними довести провину у суді. У нас же прокурор відповідальний за розкриття всіх злочинів»;

«Процесуальне керівництво — це діяльність, спрямована на здобуття допустимих і належних доказів органами досудового розслідування для подальшого підтримання публічного обвинувачення у суді. Натомість організацією досудового розслідування (плануванням пріоритетів та робочого часу слідчими) має займатись не прокурор, а керівництво органу досудового розслідування. Ці функції в принципі не перетинаються взагалі»;

«Для організації досудового розслідування є така посада, як начальник слідчого відділу. Прокурор має втручатися в організаційний процес, коли є реальна потреба скоригувати хід слідства».

Таким чином, більшість прокурорів, які надали ці відповіді, усвідомлює, що прокурор повинен бачити перспективу кримінального провадження в суді і, виходячи із цього, турбуватися про доказову базу й законність її створення; для цього він повинен також мати певні важелі впливу на слідчого, детектива, дізнавача, працівника оперативно-розшукового підрозділу, а в окремих випадках — і на керівника органу досудового розслідування.

Під час фокус-групи адвокати звернули увагу на накази Генерального прокурора, які суперечать закону і мають наслідком неефективність роботи прокурора. Наприклад, ці накази допускають, що процесуальний керівник і публічний обвинувач можуть бути різними особами. Хоча логіки в цьому немає, адже часто в суд приходить прокурор, який не знає справи. Наслідками є порушення розумних строків, виправдувальні вироки, порушення інтересів потерпілих і держави тощо.

Судді, учасники іншої фокус-групи, зазначили, що «абсолютним приниженням прокурора, нівелюванням його самостійності» є положення частини 1 статті 341 КПК України, згідно з яким прокурор, який найкраще знається в кримінальному провадженні і вважає за необхідне змінити державне обвинувачення чи висунути додаткове обвинувачення, повинен погоджувати відповідні процесуальні документи з прокурором вищого рівня.

По-третє, у Конституції України йдеться про **«вирішення [прокурорами] відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження»**. У Законі цієї функції немає. Але КПК України в статті 36 визначає двадцять повноважень прокурора, які він виконує в межах зазначеного вище нагляду, а також вказує, що цей перелік повноважень не є обмеженим, існують ще й інші повноваження, передбачені цим Кодексом. Проблематичне в контексті дублювання повноважень те, що в більшості випадків вони такі самі, як і в слідчого (так, словосполучення «слідчий, прокурор... має право» у КПК України вжите майже сто разів).

По-четверте, відповідно до Конституції України прокуратура здійснює **«нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку»**, а відповідно до Закону — «нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство». КПК України цю функцію прокуратури, точніше її аналог, визначає інакше: в одних статтях як «нагляд за додержанням (дотриманням) законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням», в інших — як «нагляд за досудовим розслідуванням».

Нагляд за діями органів правопорядку, нагляд за додержанням законів певними органами, нагляд за додержанням законів під час певних процедур і нагляд за самою процедурою — не одне й те саме.

Перше означає, що органи правопорядку самостійно здійснюють слідчі й розшукові дії, а нагляд прокурора поширюється лише на такі дії, що здійснюються в межах досудового розслідування, яке, як відомо зі статті 1 КПК України, є етапом кримінального провадження і визначається лише кримінальним процесуальним законодавством.

Друге і третє нагадує загальний нагляд за додержанням законів, який обмежується лише об'єктом нагляду. Ним є додержання будь-яких законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство (тобто, по суті, тими самими органами правопорядку), без прив'язки до досудового розслідування. Іншими словами, оскільки, наприклад, ДБР згідно зі статтею 6 Закону «Про Державне бюро розслідувань» здійснює інформаційно-аналітичні заходи щодо встановлення системних причин та умов проявів

організованої злочинності, забезпечує відповідно до законодавства додержання режиму захищеної законом таємниці і реалізує ще близько двадцяти різних повноважень, то прокурори ніби можуть наглядати за тим, чи не порушуються закони при реалізації цих повноважень. Насправді ж така діяльність прокурорів не відповідає Конституції України.

Відсутність уніфікованого підходу до визначення функції — це відсутність юридичної визначеності і відкритий шлях до перевищення повноважень чи зловживання ними.

Дослідники із цього приводу зазначили: «Розширення ролі прокурора у кримінальному провадженні, яке відбулось з прийняттям КПК України, найбільше відповідало відомчим інтересам прокуратури... і могло розглядатися як певна компенсація в умовах звуження й очікуваної ліквідації функції нагляду за додержанням і застосуванням законів. В цьому відношенні зміни до КПК України випередили регламентацію функцій прокуратури в Законі «Про прокуратуру»¹³.

По-н'яте. З 30 вересня 2016 року, коли набрали чинності зміни до Конституції України від 2 червня 2016 року, її стаття 131-1 більше не передбачає такої функції прокуратури, як **«нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян»**.

Натомість пункт 9 Розділу XV Конституції України в редакції Закону від 2 червня 2016 року визначає, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів цю функцію «до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій».

Прокуратура продовжувала виконувати зазначену функцію, а відповідні повноваження прокурорів, визначені в статті 26 Закону «Про прокуратуру», після 2015 року не змінювалися.

Визначення таких інспекцій міститься в Мінімальних стандартних правилах ООН щодо поводження з ув'язненими (Правила Нельсона Манделі), а саме в статті 83 «Внутрішні інспекції та зовнішні перевірки». Відповідно до цієї статті «повинна існувати подвійна система регулярних інспекцій тюремних установ та пенітенціарних служб:

- а) внутрішні або адміністративні інспекції, які проводять центральні органи тюремного управління;
- б) зовнішні перевірки, що проводяться незалежним від тюремної адміністрації органом, яким може бути компетентний міжнародний чи регіональний орган.

Про необхідність запровадження подвійної системи пенітенціарних інспекцій зазначено також у Європейських пенітенціарних правилах (Рекомендація № R(2006)2 Комітету Міністрів держав-учасниць Ради Європи від 11 січня 2006 року).

¹³ Лапкін А. В. Прокурор у кримінальному провадженні: теоретичні, правові та організаційно-методичні проблеми : монографія / А. В. Лапкін. Харків : Право, 2020. С. 78.

Функції органів прокуратури



Так, відповідно до пунктів 92, 93.1 і 93.2 правил пенітенціарні установи регулярно інспектують урядові органи з метою оцінювання того, чи відповідає управління ними вимогам національного законодавства та міжнародного права, а також положень цих правил. Умови утримання ув'язнених і поводження з ними мають бути предметом моніторингу з боку незалежного органу або органів, які публічно оприлюднюють результати моніторингу. Заохочується співпраця такого незалежного моніторингового органу або органів з тими міжнародними інституціями, які уповноважені відповідно до закону відвідувати пенітенціарні установи.

Закон «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» містить статтю 19-1 «Виконання Уповноваженим функцій національного превентивного механізму», згідно з якою Уповноважений для виконання цієї функції здійснює регулярні відвідування «місць несвободи», перелічених у пункті 8 статті 13 Закону, залучаючи до таких відвідувань представників громадських організацій, експертів, учених і фахівців, у тому числі іноземних.

2 вересня 2021 року Кабінет Міністрів України вніс на розгляд Верховної Ради України проєкти двох законів:

- 1) «Про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій» (реєстраційний № 5884; 7 вересня 2021 року проєкт Закону надано для ознайомлення).

Проєкт Закону визначає поняття та завдання подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій (ст. 1), дає визначення термінів «пенітенціарна інспекція» і «місце несвободи» (ст. 3), містить перелік суб'єктів внутрішніх (адміністративних) і зовнішніх пенітенціарних інспекцій (статті 6 і 20) тощо. Він також пропонує вилучити пункт 4 частини 1 статті 2 Закону «Про прокуратуру» і доповнити його статтею 25-1 «Вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження», де визначити, що прокурор у порядку, передбаченому КПК України та Кримінально-виконавчим кодексом України, іншими законами України, бере участь у розгляді питань, пов'язаних з виконанням судових рішень у кримінальному провадженні, і із цією метою має низку повноважень¹⁴ (які загалом не впливають з конституційних функцій прокуратури);

¹⁴ Ідеться, зокрема, про повноваження:

- 1) звертатися до суду з клопотанням (поданням), позовом (заявою), оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність службових та інших осіб, органів чи суб'єктів;
- 2) брати участь у судовому засіданні щодо розгляду клопотання про примусове годування підозрюваного, обвинуваченого, засудженого, питання про продовження, зміну або припинення застосування примусових заходів медичного характеру, вирішення судом питань під час виконання вироків, при застосуванні до засуджених акта амністії;
- 3) оскаржувати в установленому порядку судові рішення із цих питань, брати участь у судовому провадженні з їх перегляду;
- 4) відвідувати місце, у якому перебуває затриманий, ув'язнений, засуджений, особа, щодо якої застосовано примусові заходи медичного або виховного характеру, мати можливість конфіденційного спілкування з такою особою;
- 5) отримувати у визначені ним строки інформацію, письмові пояснення, знайомитися з документами,

- 2) «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій)» (реєстраційний № 5885; 6 вересня 2022 року проєкт Закону включено до порядку денного Верховної Ради України).

Проєкт Закону пропонує вилучити положення статей 7, 250 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо нагляду прокурора за додержанням законів при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення.

На жаль, він не пропонує водночас вилучити з Кодексу України про адміністративні правопорушення положення статті 185-8, згідно з яким «невиконання посадовою особою законних вимог прокурора тягне за собою накладення штрафу...». Відповідальність за невиконання будь-яких вимог прокурора, навіть якщо вони формально й ґрунтуються на законі, так само атавізм загального нагляду.

Проте врешті-решт згаданий у Конституції України закон про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій досі не ухвалено. Із цього випливає, що наразі функцію нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, прокуратура здійснює на законних підставах.

Що стосується функції **представництва інтересів громадянина або держави в суді**, то, на відміну від Конституції України, Закон «Про прокуратуру» не згадує ані про визначені законом «виключні випадки», ані про визначений законом порядок. Відповідно до пункту 2 частини 1 статті 2 цього Закону представництво інтересів громадянина або держави в суді здійснюється просто «у випадках, визначених цим Законом», відповідно до його частини 1 статті 23 — «у випадках та порядку, встановлених законом», а відповідно до частини 7 статті 24 — «окремі форми представництва інтересів громадянина або держави в суді здійснюються виключно на підставах і в межах, передбачених процесуальним законодавством».

Із цього випливають три непевності: перша — що саме вважати «виключними випадками», друга — яким усе ж таки законом визначаються відповідні підстави (випадки), третя — яким законом визначається згаданий порядок представництва: тільки Законом «Про прокуратуру» чи процесуальними законами або будь-яким законом.

Фактично єдина підстава представництва прокурором **інтересів громадянина** (громадянина України, іноземця або особи без громадянства) була визначена Законом «Про прокуратуру» (ст. 23): особа не спроможна самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність чи обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом

надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють чи неналежним чином здійснюють її захист.

У цьому зв'язку в частині 3 статті 128 КПК України зазначено, що для представництва інтересів громадянина в суді прокурор повинен надати документи, що підтверджують недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність відповідного громадянина, а також письмову згоду законного представника або органу, якому законом надано право захищати права, свободи та інтереси відповідної особи, на здійснення ним представництва¹⁵.

Підстави здійснення прокурором представництва **законних інтересів держави** в разі їх порушення або загрози порушення були визначені також у статті 23 Закону «Про прокуратуру». Це випадки, коли захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу. Також наведено перелік випадків, коли не допускається здійснення прокурором представництва в суді інтересів держави (ст. 23 Закону «Про прокуратуру»). Окремим проявом цієї ситуації можна вважати пред'явлення прокурором цивільного позову в кримінальному провадженні в інтересах держави (ч. 3 ст. 128 КПК України).

Що ж до порядку здійснення прокурором представництва, то в частині інтересів громадянина він визначається тільки статтями 23 і 24 Закону «Про прокуратуру», а в частині законних інтересів держави — ще й статті 56 Цивільного процесуального кодексу України, статті 53 Господарського процесуального кодексу України й статті 53 Кодексу адміністративного судочинства України.

Міжнародна співробітництво, як впливає із частини 2 статті 2 Закону «Про прокуратуру», є не окремою функцією прокуратури, а повноваженням, спрямованим на реалізацію її функцій.

Усе зазначене вище демонструє декларативність і нікчемність положення частини 3 статті 2 Закону «Про прокуратуру»: «На прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України». Насправді такі функції і покладаються, і реально здійснюються. Понад те, прокуратура виконує й інші, не передбачені Конституцією України функції, замасковані під окремі повноваження, ніби пов'язані з конституційними функціями (додатково про це нижче).

Під час експертного опитування в травні 2023 року на питання «Як ви оцінюєте зміни до Конституції України в частині правосуддя у 2016 році? Який вплив вони мали на прокуратуру?» прокурори відповіли так:

22% — зміни мали негативний характер, правове регулювання прокуратури стало розмитим;

¹⁵ Звернемо увагу на помилку в частині 3 статті 128 КПК України: замість частини 4 статті 23 Закону «Про прокуратуру» посилання зроблене на частину 4 статті 25.

32% — функції прокуратури були несправедливо звужені, що підриває авторитетність цього органу;

3% — Розділ VII Конституції України необхідно повернути;

9% — змінилися лише формулювання в законодавстві, а не зміст;

3% — прокуратура стала більш незалежною в результаті змін, політичний вплив на неї зменшився;

15% — функції прокуратури були звужені лише до кримінального провадження, що відповідає європейським стандартам;

16% — прокуратура чітко визначила свої функції, а зміст «процесуального керівництва» та «публічного обвинувачення» зрозумілий.

Отже, лише третина опитаних схвально відгукнулася про ці зміни. Одна з відповідей: *«безумовно, зміни були нагальними і позитивними. Замість незрозумілого окремого статусу серед гілок влади положення прокуратури стало більш визначеним»*. Негативно зміни до Конституції України оцінили прокурори, які, з одного боку, продовжують відстоювати необхідність повернення функції загального нагляду прокуратури, включаючи повноваження ініціювати дисциплінарні та адміністративні провадження (42% тих прокурорів, які надали пояснення своєї відповіді); з іншого — критикують юридичну невизначеність поняття «представництво інтересів держави в суді у виключних випадках» або вимагають вилучити цю функцію, а також максимально скоротити перехідний період щодо здійснення функції представництва прокуратурою громадян у судах.

На запитання «Якою Ви бачите роль прокуратури в системі влади? Яку функцію вона має виконувати? Яка користь суспільству від прокурорів загалом?» 55 із 74 опитаних відповіли, що прокурори повинні:

- здійснювати тільки функції процесуального керівництва й публічного обвинувачення (14 опитаних);
- здійснювати функцію загального нагляду (11 опитаних);
- захищати інтереси суспільства, держави і громадян, зокрема здійснювати функцію представництва інтересів держави (8 опитаних);
- забезпечувати законність (або законність і справедливість) (5 опитаних);
- здійснювати функції, визначені в Конституції України (4 опитаних);
- здійснювати тільки функцію публічного обвинувачення (4 опитаних);
- здійснювати тільки функції процесуального керівництва й координації діяльності органів правопорядку (3 опитаних);
- здійснювати функцію координації діяльності органів правопорядку (2 опитаних).

А також не повинні займатися аналітичною, узагальнювальною, статистичною, пошуковою, інформаційною та іншою неюридичною діяльністю: *«необхідно переглянути внутрішню систему організації роботи органів прокуратури, оскільки приблизно 40 відсотків часу займає виконання так званих контрольних завдань Офісу Генерального прокурора або обласних прокуратур», «користь суспільству від прокурорів була б більшою, якби вони займалися процесуальним керівництвом, а не витрачали 90 відсотків робочого часу на виконання величезної кількості завдань, доручень, контролів керівництва та вищестоящих прокуратур», «посадова особа, яка не здійснює процесуальне керівництво і підтримання публічного обвинувачення, повинна бути державним службовцем, а не прокурором»* (4 опитаних).

На думку учасників фокус-групи з-поміж науковців, етап внесення змін до Конституції України щодо прокуратури найбільш проблемний. Він продовжив негативну традицію, коли ще з 1996 року, із часу ухвалення Конституції України, виникла суперечлива модель, за якої конституційні функції прокуратури не відповідають ані функціям, закріпленим

у законі, ані суспільним відносинам і потребам. Тобто прокуратура виконує неконституційні функції і навпаки — не виконує конституційні.

У 2016 році був шанс узгодити функції прокуратури, але цього не сталося.

Законодавець ніби зробив крок до обвинувальної моделі прокуратури, але зберіг представницьку функцію у виключних випадках, визначених законом; передбачив за прокурором функцію організації досудового розслідування, але змусив виконувати її разом з керівником органу досудового розслідування; намагався відійти від наглядової діяльності, але все одно закріпив нагляд за слідчими й розшуковими діями; створив підстави для збереження оперативно-розшукової діяльності, але її за межами КПК України в принципі бути не може. Наразі нові зміни до Конституції України вносити практично складно й недоцільно, а тому треба вбудовувати в конституційні положення і Закон «Про прокуратуру», і КПК України.

Міжнародна співробітництво... є не окремою функцією прокуратури, а повноваженням, спрямованим на реалізацію її функцій... прокуратура виконує й інші, не передбачені Конституцією України функції, замасковані під окремі повноваження, ніби пов'язані з конституційними функціями

Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19 вересня 2019 року ознаменував **третій етап** реформування прокуратури. Він містив найбільшу кількість змін до Закону «Про прокуратуру» за всю історію його існування — загалом їх було внесено 330. Проте функцій прокуратури цей Закон не торкнувся.

Місяцем пізніше до статті 2 Закону «Про прокуратуру» були внесені інші зміни, згідно з якими в пункті 2 після слів «представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом» додані слова «та главою 12 розділу III Цивільного процесуального кодексу України». Ішлося про главу 12 Цивільного процесуального кодексу України «Особливості позовного провадження у справах про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави».

Водночас згідно із частиною 3 статті 23 Закону «Про прокуратуру» повноваження щодо представництва інтересів держави в суді у справах про визнання необґрунтованими активів і їх стягнення в дохід держави покладено на прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (далі — САП), а у визначених законом випадках — прокурорів ОГП.

Такі уточнення не суперечать третій конституційній функції прокуратури — представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

Напевно, у межах цієї ж функції відповідно до вимог статті 250 Кодексу України про адміністративні правопорушення, статей 3, 65-1 Закону «Про запобігання корупції» прокурори здійснюють заходи щодо притягнення осіб до відповідальності за вчинення

адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, виявлення причин й умов, що сприяли їх вчиненню, відшкодування збитків (шкоди), завданих державі внаслідок скоєння таких правопорушень, зокрема обов'язкова **участь прокурорів у розгляді судами першої інстанції справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією**, передбачені статтями 172-4–172-9, 172-9-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Згідно з наказом Генерального прокурора від 18 листопада 2021 року № 364 «Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції поза межами кримінального провадження» це повноваження виконують у відповідних справах: Управління підтримання публічного обвинувачення в суді Офісу Генеральної прокуратури; Генеральна інспекція, САП, Спеціалізована прокуратура у військовій та оборонній сфері, Спеціалізована екологічна прокуратура, обласні та спеціалізовані (на правах обласних) прокуратури.

Цього повноваження прокуратура може бути позбавлена в разі ухвалення законодавчого рішення про трансформацію адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, у відповідні кримінальні проступки, як це, власне, і передбачають критерії Енгеля¹⁶.

Закон від 19 вересня 2019 року, прямо не торкаючись, як уже зазначено, функцій прокуратури, розширив (знову ж таки безпідставно) **координаційні повноваження прокурорів** (ч. 2 ст. 25 Закону).

По-перше, якщо раніше Закон визначав вичерпний перелік форм здійснення координаційних повноважень прокурорів, то відтепер у ньому вказано, що «основною формою координації є проведення координаційних нарад з керівниками правоохоронних органів, на яких заслуховується інформація щодо їхньої діяльності у сфері протидії злочинності» і що «порядок та інші форми координації затверджуються наказом Генерального прокурора».

Відповідно в Порядку координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності, затвердженому наказом Генерального прокурора від 8 лютого 2021 року № 28, перелік форм здійснення координації був значно збільшений.

При цьому як одну з форм Генеральний прокурор визначив у наказі проведення спільних нарад з керівництвом не лише правоохоронних, як це вказано в Законі, а й інших державних органів.

Окрім того, до форм координації додалися такі:

- здійснення спільних виїздів у регіони для проведення узгоджених дій, перевірок і надання допомоги правоохоронним органам у протидії злочинності;
- обмін аналітичною інформацією з питань протидії злочинності, проведення спільних аналітичних досліджень;
- розроблення спільних наказів, а також підготовка листів інформаційного характеру й документів організаційного та методичного спрямування;
- розроблення й забезпечення виконання спільних планів із запобігання, виявлення та припинення кримінальних правопорушень, усунення причин та умов, які сприяли їх вчиненню;

¹⁶ Engel and Otgers v. The Netherlands. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-57479%22%5D%7D>

- взаємне використання можливостей з підготовки і навчання кадрів, організація та проведення спільних тренінгів, семінарів, конференцій та інших заходів з метою підвищення кваліфікації працівників органів прокуратури та правоохоронних органів;
- розроблення пропозицій з питань удосконалення системи кримінальної юстиції та правового регулювання у сфері протидії злочинності;
- ініціювання проведення наукових досліджень у сфері протидії злочинності.

*Закон від 19 вересня 2019 року, прямо не торкаючись, як уже зазначено, функцій прокуратури, розширив (знову ж таки безпідставно) **координаційні повноваження прокурорів** (ч. 2 ст. 25 Закону).*

По-друге, якщо раніше Закон передбачав, що порядок організації роботи з координації діяльності правоохоронних органів, взаємодії органів прокуратури із суб'єктами протидії злочинності визначається положенням, затвердженим спільним наказом Генерального прокурора, керівників інших правоохоронних органів, і підлягає реєстрації в Міністерстві юстиції України (тобто дотримувався певний паритет інтересів), то відтепер встановлено, що рішення координаційної наради є обов'язковим до виконання всіма зазначеними в ньому правоохоронними органами.

У цей же період наказом Генерального прокурора від 16 жовтня 2020 року № 489 була затверджена Стратегія розвитку прокуратури на 2021–2023 роки¹⁷.

У ній визначено, зокрема, місію прокуратури — керуючись принципами верховенства права, забезпечувати дотримання конституційних прав і свобод людини, *координувати формування кримінально-правової політики та діяльність органів правопорядку* з метою забезпечення громадської безпеки та законності.

Судячи із цього формулювання, автори Стратегії вирішили відійти від положення статті 1 Закону «Про прокуратуру», де місія прокуратури визначена дещо інакше: «Прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави». Принаймні про координацію формування кримінально-правової політики та діяльності органів правопорядку в цій статті не йдеться, як і в наступній статті 2 «Функції прокуратури».

Попри це в Стратегії розвитку прокуратури на 2021-2023 роки питанню «Ефективної координації діяльності у сфері протидії злочинності та функціонування системи кримінальної юстиції загалом» присвячено спеціальний підрозділ 2.2 — один із шести підрозділів «Стратегічних пріоритетів розвитку прокуратури». У ньому запропоновано розвивати

¹⁷ Стратегія розвитку прокуратури на 2021–2023 роки. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/strategiya-rozvitku-prokuraturi-na-2021-2023-roki>

прокуратуру шляхом здійснення заходів, які посилюватимуть її «координаційну функцію» (саме так сказано в тексті Стратегії).

Відповідні заходи в межах такої «функції» передбачають, зокрема, такі:

- координування розроблення і впровадження кримінально-правової політики задля злагодженої роботи органів прокуратури та відповідних органів правопорядку; забезпечення сучасних підходів до протидії злочинності;
- організація збирання та аналізу повних достовірних даних для визначення пріоритетів кримінально-правової політики;
- розроблення та ухвалення на основі пріоритетів кримінально-правової політики спільних для органів правопорядку ключових показників ефективності (КПІ) і рекомендацій щодо застосування норм кримінального та кримінального процесуального законодавства;
- розвиток спроможності та посилення функцій аналітичних підрозділів органів прокуратури, які координуватимуть процес розроблення та виконання пріоритетів кримінально-правової політики, а також адаптуватимуть їх відповідно до змін криміногенної ситуації;
- удосконалення механізмів координації протидії злочинності;
- налагодження регулярної та ефективної взаємодії з усіма ключовими державними й недержавними партнерами з метою вдосконалення системи кримінальної юстиції та органів правопорядку. Удосконалення формату взаємодії у межах *координаційної функції прокуратури* й інших механізмів регулярної координації та співпраці з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, судами, органами досудового розслідування, органами місцевого самоврядування з метою виявлення та спільного розв'язання актуальних проблем у системі кримінальної юстиції України;
- впровадження механізму обговорення з неурядовими експертними установами, організаціями й окремими експертами, міжнародними партнерами актуальних проблем у системі кримінальної юстиції, органах правопорядку та шляхів їх розв'язання;
- закріплення лідерської ролі органів прокуратури в процесі визначення напрямів розвитку системи кримінальної юстиції та органів правопорядку в Україні.

Усе це виглядає як прагнення повернути прокуратурі статус органу, що здійснює «найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів», який вона мала за часів СРСР.

Окрім того, насторожує сам факт обговорення в ОГП і викладення в проєктах окремих стратегічних документів бажання не лише посилити координаційну роль (зокрема, запровадити механізм затвердження Генеральним прокурором міжвідомчих актів органів правопорядку з питань досудового розслідування та оперативно-розшукової діяльності), а й наділити Генерального прокурора правом законодавчої ініціативи й загалом «участі у формуванні кримінальної політики».

Стратегії розвитку прокуратури на 2021-2023 роки... запропоновано розвивати прокуратуру шляхом здійснення заходів, які посилюватимуть її «координаційну функцію»

Як завжди, кожен хотів би формувати політику, мало хто бажає реалізовувати політику, вироблену іншими, і нести відповідальність за її «не таку» реалізацію.

Усе це виглядає як прагнення повернути прокуратурі статус органу, що здійснює «найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів», який вона мала за часів СРСР.

Генеральний прокурор не повинен перетворюватися в суб'єкта політичного процесу, а для підготовки назрілих змін до Кримінального, Кримінального процесуального тощо законодавства цілком достатньо співпраці на рівні ОГП з Міністерством юстиції України та профільним парламентським комітетом.

У цьому зв'язку слід згадати основоположну Рекомендацію ПАРЕ 1604 (2003)¹ «Про роль служби публічних обвинувачів в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права» від 27 травня 2003 року. У пункті 6 зазначено, що «викликають стурбованість на предмет їх відповідності основним принципам... здійснення публічними обвинувачами різноманітних функцій, які не відносяться до сфери кримінального права».

Генеральний прокурор не повинен перетворюватися в суб'єкта політичного процесу, а для підготовки назрілих змін до Кримінального, Кримінального процесуального тощо законодавства цілком достатньо співпраці на рівні ОГП з Міністерством юстиції України та профільним парламентським комітетом.

Справді, за метушнею губиться концентрація на ефективному виконанні конкретних конституційних функцій прокуратури.

Водночас слід нагадати, що формування правової, у тому числі кримінально-правової, політики та законності — ніким не оспорювана функція Міністерства юстиції України, яка належить йому на підставі положень статей 6 і 116 Конституції України, статей 19, 20, 21, 44 Закону «Про Кабінет Міністрів України», статей 1, 6, 7, 18 Закону «Про центральні органи виконавчої влади», а також Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 року № 228. Будь-яке міністерство, і Міністерство юстиції не виняток, реалізує функцію формування певної політики шляхом забезпечення нормативно-правового регулювання, визначення пріоритетних напрямів розвитку тощо.

Висловлена в літературі, усупереч закріпленому в Конституції України поділу державної влади, пропозиція наділити прокуратуру функцією формування державної антикримінальної політики (яка буде здійснюватися шляхом збирання, узагальнення, обробки та вивчення даних про кримінальну протиправність, прогнозування тенденцій її розвитку,

формування пріоритетів протидії їй, планування заходів протидії, розроблення проєктів відповідних державних програм, концепцій, стратегій, розроблення проєктів законів і підзаконних нормативно-правових актів), створення для цього в ОГП аналітично-стратегічного центру (який забезпечуватиме розроблення законодавчих пропозицій, реалізацію законодавчої ініціативи, надання консультативних висновків щодо законопроєктів, розроблення, затвердження чи погодження міжвідомчих нормативних актів тощо)¹⁸ виглядає нічим не обґрунтованим проєктерством.

...за метушнею губиться концентрація на ефективному виконанні конкретних конституційних функцій прокуратури.

У 2020 році відбулася спроба переглянути функції прокуратури та узгодити їх, зокрема термінологічно, з Конституцією України. Ніби саме на це був спрямований **проєкт Закону від 26 серпня 2020 року № 3009а**, який внесла на розгляд Верховної Ради України група народних депутатів України¹⁹. 2 жовтня 2020 року було подання профільного парламентського комітету про розгляд цього законопроєкту, його широко обговорювали в юридичних колах, але з того часу справа до розгляду так і не дійшла. Певною мірою цьому сприяв висновок на цей законопроєкт експертів Ради Європи Лорени Бахмаєр і Джеймса Гамільтона, наданий у жовтні 2020 року, у якому вони висловили серйозні зауваження²⁰.

Низка пропозицій законопроєкту була **сприйнята позитивно**:

- 1) визначення публічного обвинувачення як процесуальної діяльності прокурора від імені держави і в інтересах суспільства, що полягає в доведенні перед судом обвинувачення з метою забезпечення невідворотності кримінальної відповідальності особи, яка вчинила кримінальне правопорушення;
- 2) заміна терміну «нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням» терміном «процесуальне керівництво досудовим розслідуванням»;
- 3) вилучення із частини 3 статті 128 КПК України положення про пред'явлення прокурором цивільного позову в інтересах громадян, які через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність неспроможні самостійно захистити

¹⁸ Лапкін А. В. Прокурор у кримінальному провадженні: теоретичні, правові та організаційно-методичні проблеми : монографія / А. В. Лапкін. Харків : Право, 2020. С. 986–987.

¹⁹ Слід згадати також про проєкти Законів № 3009а-1 і № 3009а-2 від 28 серпня та 11 вересня 2022 року відповідно. Проте профільний парламентський комітет надав висновки відхилити їх.

²⁰ Expert assessment of the Draft law 3009a “On amendments to the Criminal procedural code of Ukraine at the part of securing the implementation of the functions of the prosecutor’s office”. URL: https://www.coe.int/en/web/kyiv/human-rights-complaint-criminal-justice-system-in-ukraine/-/asset_publisher/RFOIUfQaQu5R/content/expert-assessment-on-the-draft-law-2411?inheritRedirect=false

свої права. Це функція центрів безоплатної правової допомоги, на що вказує і Венеційська комісія (п. 28)²¹. Коли ж її реалізує прокурор, який згідно з Конституцією України здійснює представництво інтересів держави в суді, то це зовні виглядає як суперечність, а на практиці може призводити до конфлікту інтересів і зловживання владою;

- 4) надання прокурору — процесуальному керівнику повноваження ініціювати перед керівником органу досудового розслідування питання про відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування та призначення іншого слідчого за наявності підстав, передбачених цим Кодексом, для його відводу, або у випадку неефективного досудового розслідування, або за умови допущення ним порушень закону при здійсненні досудового розслідування, а в разі нерозв'язання питання про відсторонення керівником органу досудового розслідування вмотивованою постановою, погодженою з прокурором вищого рівня, відсторонювати слідчого від здійснення досудового розслідування кримінального провадження (п. 8 ч. 2 ст. 36 КПК України);
- 5) певна конкретизація конституційного терміну «вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження», зокрема поширення цієї функції на стадію виконання судових рішень, і надання прокурору повноважень: вносити клопотання для розв'язання питань, пов'язаних з виконанням вироку; брати участь у судовому засіданні щодо розв'язання питань, пов'язаних з виконанням вироку; оскаржувати ухвали суду щодо питань, пов'язаних з виконанням вироку; брати участь у судовому засіданні щодо розв'язання питань про продовження, зміну або припинення застосування примусових заходів медичного характеру; брати участь у судовому засіданні щодо розв'язання питань про застосування до засуджених акта амністії; брати участь у судовому провадженні з перегляду судових рішень вищезазначених категорій тощо (ч. 2 ст. 36 КПК України).

Висловлена в літературі, усупереч закріпленому в Конституції України поділу державної влади, пропозиція наділити прокуратуру функцією формування державної антикримінальної політики... виглядає нічим не обґрунтованим прожектерством.

Проте більшість інших положень законопроекту № 3009а викликали у фахівців виправдані заперечення²².

²¹ Висновок на проєкт Закону України «Про прокуратуру», ухвалений Венеційською комісією на її 96-му пленарному засіданні (Венеція, 11–12 жовтня 2013 року). URL: <https://rm.coe.int/1680097f7d>

²² Висновок на проєкт Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України у частині забезпечення реалізації функцій прокуратури» (реєстр. № 3009а від 26 серпня 2020 року). URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69713; Калужна Оксана. Старі пісні прокурорські // Збруч, 13.10.2020. URL: https://zbruc.eu/node/100863?fbclid=IwAR1wgVtMAACT4SP_jIA1_1iRkbB2IrtAt9BlXaORvjwad8FqGmTLMYiBnY

По-перше, у законопроекті неякісно визначені терміни:

- **організація досудового розслідування** як процесуальна діяльність прокурора, пов'язана з виконанням ним як керівником органу прокуратури та прокурором вищого рівня передбачених цим Кодексом повноважень;
- **процесуальне керівництво досудовим розслідуванням** як процесуальна діяльність прокурора, пов'язана з виконанням ним повноважень процесуального керівника, передбачених цим Кодексом, у конкретному кримінальному провадженні, спрямована на забезпечення ефективного досудового розслідування²³.

Наприклад, Лорена Бахмаєр і Джеймс Гамільтон у своєму висновку (п. 27) зазначили, що обидва визначення нічого не змінюють і не додають точності, оскільки вони дуже загальні, а повноваження прокурорів і так регулюються в статті 36 КПК України. Однак при цьому вони обмежують автономію та незалежність окремих прокурорів — процесуальних керівників.

Фахівці висловили й інші сумніви, з якими слід погодитися. Зокрема:

- а) недоцільно штучно розділяти ці два поняття, оскільки в реальному житті вони обидва тісно пов'язані, заточені під спільну мету й реалізуються однаковими засобами;
- б) у визначенні процесуального керівництва досудовим розслідуванням одне визначається через те саме (тавтологія: «процесуальне керівництво — виконання повноважень процесуального керівника») і не має сутнісних ознак — визначення прокурором основних напрямів розслідування в конкретному провадженні, організація розслідування, нагляд за діяльністю слідчого, детектива, оперативного підрозділу з метою запобігання, виявлення та усунення порушень ними закону;
- в) натомість у визначенні організації досудового розслідування акцент неправильно зроблено не на організаційно-управлінській діяльності прокурора — процесуального керівника в конкретному кримінальному провадженні, а на нібито визначальній ролі керівника органу прокуратури (Генерального прокурора, керівника обласної прокуратури, керівника окружної прокуратури та їхніх перших заступників і заступників, які діють у межах своїх повноважень) і прокурора вищого рівня. Але ця роль стосується не відповідної конституційної функції прокуратури, а взагалі організації досудових розслідувань у межах територіальної (у випадку САП — спеціальної) підслідності та аж ніяк не є ключовою.

У конкретному провадженні керівник органу прокуратури визначає прокурора чи утворює групу прокурорів для здійснення процесуального керівництва в конкретній справі (ч. 1 і 3 ст. 37, ч. 1 ст. 83 КПК України), розв'язує спір про підслідність (ч. 5 ст. 218 КПК України),

²³ Нагадаємо, що до цього часу нормативне визначення процесуального керівництва містилося в Концепції реформування кримінальної юстиції України, затвердженій указом Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/3008: *процесуальне керівництво прокурора* — організація процесу досудового розслідування, визначення напрямів розслідування, координація процесуальних дій, сприяння створенню умов для нормального функціонування слідчих, забезпечення дотримання у процесі розслідування вимог законів України. Прокурор оцінює та спрямовує хід розслідування.

погоджує рішення прокурора — процесуального керівника про відмову від підтримання державного обвинувачення, зміну або висунення додаткового обвинувачення (ст. 341 КПК України), а також розв'язує деякі питання під час воєнного стану (ст. 615 КПК України). Якщо в прокуратурі запровадити автоматичний розподіл справ, то ця роль керівника органу прокуратури зійде нанівець. Керівник окружної прокуратури та прокурор вищого рівня продовжують строк досудового розслідування; також прокурор вищого рівня погоджує клопотання перед слідчим суддею про продовження строку досудового розслідування (ст. 294 КПК України). Вони ж мають право доручати здійснення досудового розслідування будь-якого кримінального правопорушення іншому органу досудового розслідування, скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих і прокурорів нижчого рівня (ч. 5–6 ст. 36 КПК України), розглядати скарги на рішення, дії чи бездіяльність прокурора (ч. 2 ст. 313 КПК України);

- d) організація розслідування конкретного провадження включає визначення напрямів розслідування, своєчасне розроблення узгодженого плану розслідування; кваліфіковане керівництво слідчою чи слідчо-оперативною групою; проведення регулярних оперативних нарад слідчої групи; налагодження систематичного обміну інформацією та звітністю про результати роботи слідчої групи й кожного слідчого; налагодження належної взаємодії між слідчим, оперативними працівниками, спеціалістами; забезпечення необхідних умов праці й проведення слідчих дій та інших заходів.

Тому суб'єктами організації досудового розслідування конкретного злочину (проступку) є: прокурор — процесуальний керівник і слідчий (дізнавач), окрім них, ще й керівник органу досудового розслідування, керівник органу дізнання, керівник прокуратури, прокурор вищого рівня і навіть оперативний співробітник у межах дорученої йому на виконання слідчої (розшукової) дії чи організаційного заходу. Той факт, що організацію досудового розслідування КПК України одночасно ввів кільком суб'єктам (кожному у своїй зоні відповідальності), на практиці вилилося в те, що кожен з них бачив свою роль по-своєму. Особливо дублювання деяких повноважень прокурора (п. 2–5 ч. 2 ст. 36) та керівника органу досудового розслідування (п. 3–5 ч. 2 ст. 39) має наслідком їхню конкуренцію, позначається на ефективності розслідування та взаємному пошуку винуватих у разі незадовільного результату. На жаль, замість усунення дублювання в законопроекті воно ще більше посилено (п. 3 ч. 2 ст. 39).

Щодо організації досудового розслідування слід також врахувати необхідність чіткого визначення в кримінальному процесуальному законі (за зразком переліку в статті 36 КПК України) організаційних, контрольних та інших повноважень керівника прокуратури й прокурора вищого рівня.

По-друге, деякі повноваження, якими пропонується наділити певних прокурорів через зміни до КПК України, явно перевищують межі функцій, які може мати прокурор у демократичному суспільстві. Ідеться про положення законопроекту, згідно з якими керівник прокуратури та прокурор вищого рівня уповноважуються:

- а) «вимагати для перевірки кримінальні провадження, документи, матеріали та інші відомості про вчинені кримінальні правопорушення, хід досудового розслідування, встановлення осіб, які вчинили кримінальні правопорушення» (п. 1 ч. 7 ст. 36). Таке повноваження підриває незалежність прокурора — процесуального керівника й знімає з нього частину відповідальності за результат. У цьому контексті варто згадати Висновок Венеційської комісії (п. 13): «Комісія скритикувала ту особливу роль, яка відводиться принципам єдності та централізації прокуратури, змодельованих за зразком «прокуратури» радянського типу, повноважень Генерального прокурора, який очолює цю централізовану структуру, як такі, що є винятково широкими та необмеженими для того, щоб забезпечити гармонійне застосування закону. Прокурори нижчого рангу не мають достатніх гарантій незалежності чи незалежного виконання своїх функцій, особливо з огляду на неправомірні вказівки з боку прокурорів, старших за рангом чи посадою»²⁴;
- б) «відбирати пояснення від громадян, службових осіб державних органів, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності з питань отриманих заяв та повідомлень, виявлених фактів порушень закону, учасників кримінального провадження» (п. 2 ч. 7 ст. 36). Це типове загальнонаглядове повноваження, майже дослівно запозичене з пункту 5 частини 1 статті 20 Закону «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року. Окрім того, порядок отримання й значення пояснень у кримінальному судочинстві в межах конкретного провадження регламентує частина 8 статті 95 КПК України: «Сторони кримінального провадження, потерпілий, представник юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, мають право отримувати від учасників кримінального провадження та інших осіб за їх згодою пояснення, які не є джерелом доказів, крім випадків, передбачених цим Кодексом». Оскільки відібрання пояснень є процесуальною дією, то відповідно до системного тлумачення пунктів 9, 15, 19 статті 3 та пункту 4 частини 2 статті 36 КПК України єдиним прокурором, уповноваженим на виконання будь-яких слідчих і процесуальних дій у кримінальному провадженні, є процесуальний керівник досудовим розслідуванням у цьому кримінальному провадженні. Тому пропонуване повноваження керівника прокуратури чи прокурора вищого рівня стає ще одним випадком (поруч із частинами 4–6 статті 36, частиною 5 статті 218, пунктом 1 частини 3 статті 294, частиною 2 статті 313, статтею 341 КПК України) обмеження процесуальної незалежності процесуального керівника. Заперечуючи доцільність і правомірність введення цієї «новели», О. М. Калужна ставить логічне запитання: як вона вплине на підвищення ефективності досудового розслідування? І сама відповідає: у випадках виявлення неефективного здійснення прокурором процесуального керівництва в керівника прокуратури є дієвий інструмент, закріплений у частині 3 статті 37, — замінити процесуального керівника на іншого прокурора цього органу прокуратури. Для цього не потрібно особисто підмінювати виконання функцій процесуального керівника.

²⁴ Висновок на проєкт Закону України «Про прокуратуру», ухвалений Венеційською комісією на її 96-му пленарному засіданні (Венеція, 11–12 жовтня 2013 року). URL: <https://rm.coe.int/1680097f7d>

По-третє, необґрунтованим є перенесення в КПК України з наказу Генерального прокурора від 28 березня 2019 року № 51, зокрема розділу 5, положень про повноваження старшого групи прокурорів (ч. 1 ст. 37).

Ідеться про такі повноваження: «забезпечує загальне планування, розподіл навантаження між членами групи, доступ членів групи до накопиченої інформації, організацію обміну потрібною інформацією, контроль за своєчасністю та повнотою проведення процесуальних і слідчих дій, враховує мотивовані позиції прокурорів групи щодо додержання вимог законодавства, виконання завдань кримінального провадження, реагує на факти порушень вимог кримінального процесуального законодавства; погоджує розроблені старшим групи слідчих плани досудового розслідування, корегує зміни до них». Ці повноваження стосуються внутрішньої організації роботи прокурорів (планування, звітності, діловодства, контролю, тобто робочої рутини) і не мають процесуального значення та безпосередніх процесуальних наслідків у кримінальному провадженні, їх урегулювання на рівні наказу достатнє та адекватне.

У КПК України можуть бути закріплені лише повноваження «забезпечує розподіл обов'язків» та «укладає угоди про визнання винуватості або уповноважує прокурорів групи відповідно до розподілу обов'язків на їх укладення, приймає рішення про закінчення досудового розслідування та підписує (затверджує) відповідні процесуальні документи, підписує процесуальні документи щодо зміни обвинувачення, висунення нового обвинувачення, відмови від підтримання публічного обвинувачення та початку провадження щодо юридичної особи під час судового розгляду». Адже уточнення критеріїв «належного (встановленого законом) прокурора» для випадків, коли процесуальне керівництво та підтримання обвинувачення в провадженні здійснюється групою прокурорів, сприятиме правовій визначеності й може мати для правозастосовної практики корисний ефект.

Загалом же створення груп процесуальних керівників під час ухвалення КПК України було передбачено як виняток (друге речення ч. 1 ст. 37) з принципу незмінюваності прокурора в кримінальному провадженні, що закріплений у частині 2 статті 37 і забезпечує відповідальність конкретного прокурора за ефективність розслідування та його результати.

На жаль, практика створення груп прокурорів (до яких іноді входять і п'ять, і десять, і двадцять прокурорів, а можливо, і більше) набула значного поширення фактично в кожному кримінальному провадженні. Це нівелює принцип незмінюваності прокурора, стимулює зайву бюрократію всупереч принципу процесуальної економії, знижує ефективність і процесуального керівництва, і підтримання публічного обвинувачення в суді, особливо з огляду на участь у судових засіданнях прокурорів, які не вважають кримінальне провадження «своїм» і бувають не знайомі з його матеріалами. У випадках безуспішного закінчення кримінального провадження це розмиває персональну відповідальність прокурорів за колективним суб'єктом. Тому в законі слід обмежити та окреслити чіткими критеріями підстави створення груп прокурорів — процесуальних керівників.

На завершення розгляду питання про функції прокуратури доречно навести загальні **ознаки функціональної моделі прокуратури обвинувального типу** (за А. В. Лапкіним²⁵).

До її характерних ознак належать такі:

- a) забезпечення протидії злочинності;
- b) здійснення кримінального переслідування;
- c) зосередження діяльності лише або переважно у сфері кримінального правосуддя;
- d) реалізація повноважень у процесуальній формі;
- e) тісний зв'язок із судовою владою;
- f) обмежений або допоміжний характер інших функцій прокуратури в разі їх наявності;
- g) децентралізована система, гармонізована із системою судоустрою.

Для прокуратури **наглядового типу** навпаки характерні:

- a) забезпечення точного й неухильного додержання законності;
- b) здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів іншими суб'єктами;
- c) гранично широка сфера компетенції, що виходить за межі кримінального правосуддя;
- d) різноманітність форм і засобів реалізації повноважень;
- e) автономність від судової влади;
- f) визначення функцій залежно від галузей (предметних сфер) нагляду;
- g) суворо централізована ієрархічна система.

Відповідно історично властивою Україні є наглядова модель. Але поточна соціальна, політична та економічна ситуація в державі підтверджують закономірність відмови від неї на користь властивої західній правовій традиції обвинувальної моделі прокуратури, оскільки:

- 1) наглядова модель притаманна авторитарним політичним режимам, а відмова від неї є однією з умов (і ознак) транзиту до демократії;
- 2) наявність наглядових функцій зумовлює самостійне й невизначене місце прокуратури в системі поділу влади, що суперечить основам побудови демократичної правової держави;
- 3) збереження за прокуратурою наглядових повноважень вступає в конфлікт з потребами ринкової економіки та розвитку громадянського суспільства, заснованих на свободі, конкуренції та мінімізації державного втручання²⁶.

Під час експертного опитування прокурорів у травні 2023 року лише 82% з них відповіли на питання «Що необхідно зробити для підвищення рівня довіри суспільства до

²⁵ Лапкін А. В. Прокурор у кримінальному провадженні: теоретичні, правові та організаційно-методичні проблеми : монографія / А. В. Лапкін. Харків : Право, 2020. С. 982–983.

²⁶ Там само.

прокуратури?». Окрім сумнівних пропозицій повернути в прокуратуру функцію загального нагляду, а також формений одяг та класні чини^{27 28}, були, зокрема, і такі:

- зосередитися на виконанні функцій процесуального керівництва та публічного обвинувачення, а не на створенні показників;
- звільнити прокурорів від виконання повноважень, не пов'язаних з функціями прокуратури, виключити формалізм;
- викоринити корупцію в прокуратурі;
- забезпечити процесуальну незалежність прокурора;
- ввести реальну відповідальність за невиконання законних вимог прокурора, надати можливість прокурору вносити документи реагування на бездіяльність слідчого й дізнавача з метою притягнення їх до дисциплінарної відповідальності;
- вивести прокуратуру з-під постійного політичного тиску, позбутися політичних призначень, у тому числі на посаду Генерального прокурора;
- скоротити кількість управлінців, забезпечити належні відкриті конкурси на адміністративні посади або допустити вибірність керівників;
- підвищити рівень довіри всередині системи прокуратури, нівелювати вплив керівників підрозділів на прокурорів;
- забезпечити можливість обирати незалежні органи прокурорського самоврядування;
- посилити дисциплінарну відповідальність прокурорів і зробити прозорою роботу дисциплінарного органу;
- поліпшити комунікацію із суспільством, пояснювати суспільству роль і функції прокуратури та результати її роботи, більше висвітлювати її діяльність у позитивному світлі, підтримувати позитивний імідж прокуратури, забезпечити звітність, відкритість і громадський контроль;
- заповнити вакантні посади в прокуратурах і забезпечити належний кадровий відбір;
- встановити для прокурора окружної прокуратури зарплату, як у судді міськрайонного суду, прибрати зарплатну дискримінацію.

Під час фокус-групи з науковцями її учасники зазначили, що на третьому етапі реформи прокуратури (з вересня 2019 року), попри голосну назву Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури», жодних реформаційних кроків не відбулося.

У позитивному ключі можна згадати хіба що атестацію прокурорів і так зване кадрове перезавантаження. Але вони не є реформою, їх можна назвати екстраординарною процедурою очищення, яку потрібно було застосувати ще у 2015 році — і після цього, уже в очищеній прокуратурі, запускати діяльність органів самоврядування. Вийшло ж навпаки:

²⁷ До речі, внесення атаківних законопроектів із цього приводу не припиняється й досі. Див., наприклад, проекти Законів: «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо підвищення ефективності діяльності органів прокуратури» (№ 3062 від 13 лютого 2020 року, н. д. України В. Неклюдов і ще 11 народних депутатів України); «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо присвоєння класних чинів працівникам органів прокуратури» (№ 9452 від 3 липня 2023 року, н. д. України С. Власенко); «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо удосконалення норм використання символіки та знаків розрізнення в органах прокуратури» (№ 9452-1 від 19 липня 2023 року, н. д. України В. Неклюдов і ще 39 народних депутатів України).

²⁸ Чому не можна повертати прокуратурі України формений одяг і класні чини, детально описано тут: Калужна О. Прокурора по одезі зустрічають // Збруч, 15.05.2021. URL: <https://zbruc.eu/node/105183>

органи прокурорського самоврядування були сформовані з неперевіраних на добросовісність прокурорів, а потім вони призначали інших прокурорів.

1.2. Система прокуратури та структура прокуратур

Згідно з Конституцією України 1996 року (ст. 121) прокуратура не входила в систему правосуддя і становила якусь **окрему систему органів**.

Це явно не узгоджувалося з положеннями статті 6 Конституції України: «Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України».

Цю помилку виправили лише через 20 років, у 2016-му.

Закон «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року систему прокуратури України визначив так:

- 1) Генеральна прокуратура України;
- 2) регіональні прокуратури;
- 3) місцеві прокуратури;
- 4) військові прокуратури.

Що ж до **структури прокуратури**, то згідно з початковою редакцією Закону (ст. 7, 8, 10, 12) утворюються в структурі:

- Генеральної прокуратури України — департаменти та відділи. Також на правах структурного підрозділу утворювалася Головна військова прокуратура на чолі із заступником Генерального прокурора — Головним військовим прокурором. Закон допустив утворення в разі потреби рішенням Генерального прокурора спеціалізованих прокуратур на правах структурного підрозділу Генеральної прокуратури або обласних прокуратур, або підрозділу обласної прокуратури, або окружних прокуратур, або підрозділу окружної прокуратури. Перелік, утворення, реорганізація та ліквідація спеціалізованих прокуратур, визначення їхнього статусу, компетенції, структури й штатного розпису — це повноваження Генерального прокурора;
- регіональної прокуратури — управління та відділи;
- місцевої прокуратури — відділи (у разі необхідності).

У статті 14 Закону було передбачено, що структура Генеральної прокуратури України, регіональних і місцевих прокуратур, Національної академії прокуратури України визначається законом і затверджується наказом Генерального прокурора України за погодженням з Радою прокурорів України з урахуванням обсягу роботи прокуратури та в межах видатків, затверджених у Державному бюджеті України на утримання органів прокуратури.

Надалі система й структура прокуратури неодноразово змінювалися.

Так, згідно із Законом від 12 лютого 2015 року систему прокуратури України доповнила САП.

Законом від 2 липня 2015 року в структурі Генеральної прокуратури України було дозволено утворювати управління, при цьому визначено, що управління та відділи можуть бути самостійними або входити до складу департаментів (управлінь). Законом від 12 травня 2016 року до структури Генеральної прокуратури України додалася Генеральна інспекція.

У результаті Генеральна прокуратура України поступово розросталася, адміністративних посад ставало все більше. Очевидно, такий підхід суперечить положенням пункту 4 розділу II Концепції реформування кримінальної юстиції України, затвердженої указом Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/3008: «Організаційна структура органів прокуратури повинна будуватися за *функціональним принципом* і відповідати Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № (2000)19. При цьому має бути гарантовано процесуальну незалежність прокурора при здійсненні повноважень у досудовому та судовому провадженні як від зовнішніх (наприклад, політичних) впливів, так і від неправомірного впливу прокурорів вищого рівня».

Під час фокус-групи з прокурорами її учасники зазначали, що хоча згідно зі статтею 38 КПК України керівник органу прокуратури може покласти повноваження щодо нагляду за дотриманням законів під час проведення досудового розслідування на іншого прокурора цього органу прокуратури лише у виняткових випадках і тільки через неефективне здійснення прокурором нагляду, на практиці керівники прокуратур часто змінюють групу прокурорів безпідставно, навіть не повідомляючи про це процесуальних керівників і навіть не у зв'язку з неефективністю нагляду. На цьому може закінчуватися незалежність прокурора. Якщо ж прокурор упертий і він хоче відстояти свою незалежність, то практичного механізму для цього не має: звернення до Ради прокурорів України чи участь у профспілках є лише декларативними гарантіями незалежності.

«Група прокурорів може змінюватись навмання. Сьогодні ти мені подобаєшся, і даю тобі таке провадження. Завтра ти не згоден з моєю думкою, і я тобі даю інше провадження, проблемне, в якому ти призначений цапом-відбувайлом. Тобто є практичні моменти, які регулюються саме наказами Генерального прокурора».

Учасники фокус-групи висловили побажання щодо запровадження в прокуратурі, як у суді, автоматизованого розподілу кримінальних проваджень, який міг би враховувати, зокрема, і спеціалізацію прокурорів — ювенальну, військову, екологічну тощо. Якщо залишати ручний розподіл, то тоді й до критеріїв оцінювання керівника прокуратури треба віднести його спосіб формування навантаження підлеглих.

Пов'язаною з проблемою незалежності прокурора є невизначеність відповідальності за подання апеляційної скарги: прокурор — процесуальний керівник, наприклад, вважає за необхідне її не подавати, але змушений підкорятися іншій позиції прокурорів обласної прокуратури, які водночас покладають на нього обов'язок підготувати й подати таку скаргу замість того, щоб зробити це самим.

Адвокати, учасники іншої фокус-групи, також звертали увагу на проблему відсутності справжньої незалежності прокурорів: процесуальні керівники не розв'язують жодне з основних питань без погодження з прокурором вищого рівня. *«Закон перетворює керівника окружної прокуратури на менеджера, який уповноважений лише вирішувати питання щодо призначення старшого групи, його відсторонення, розгляду скарг. Але чомусь на практиці всі*

так домовились в прокуратурі, що до певного моменту вони незалежні, а взагалі навіть не прагнуть до незалежності»; «незалежність є в тій категорії справ, які не зовсім цікаві вищому керівництву»; «згідно з наказом Генерального прокурора прокурор зобов'язаний погоджувати з керівником свої рішення. А враховуючи, що ця організація є централізованою — з єдиноначальністю, керівництвом, заступниками, звітами, контролюями, тобто це величезна корпорація, важко уявити прокурора, який не буде виконувати накази Генерального прокурора лише тому, що в КПК написано щось інше»; «система виховує залежного, повністю підконтрольного, який нічого не буде робити самостійно»; «я як адвокат не уявляю, щоб хтось вказував, що мені робити в тому чи іншому кримінальному провадженні. А прокурори це уявляють, для них це нормально»; «в суспільстві, не тільки в прокуратурі і судах, є глибока криза інституту репутації: можеш бути неефективним, покидьком чи домашнім насильником і професійно нічого не втрапиш, але втрапиш, якщо проти тебе спрацює твоя система, яка не хоче, щоб ти проявляв свою незалежність».

«Зусилля щодо майбутніх реформ прокуратури мають бути спрямовані на кращу комунікацію, прозорість та цифровізацію процесів, які є в прокуратурі: потерпілі та інші зацікавлені особи мають бачити весь рух кримінального провадження, документи тощо».

«І КДКП, і керівники прокуратури, і конкурсні комісії — всі повинні мати доступ до повної інформації про прокурора: скільки мав кримінальних проваджень, скільки передав в суд з обвинувальним актом тощо». Фактично йдеться про аналог суддівського дос'є».

Важливими також є децентралізація, запровадження суду присяжних і створення альтернативи публічному обвинуваченню — надання додаткових процесуальних прав (самостійно клопотати про тимчасовий доступ до речей і документів, тимчасове вилучення майна тощо) потерпілим, які могли б за допомогою приватних детективів ефективно відстоювати свої інтереси у випадках, коли прокурори це робити не можуть чи не хочуть.

Судді, учасники ще однієї фокус-групи, також вказали на проблеми незалежності прокурорів. «Я взагалі не бачив прокурорів, які були б на 100% незалежні у своїй діяльності як процесуальні керівники. Будь-яке більш-менш принципове питання, що виникає в суді, вирішують за погодженням з керівником прокуратури чи його заступником або з обласною прокуратурою».

У цьому контексті слід нагадати, що у 2013–2014 роках усі члени робочої групи з розроблення проекту Закону «Про прокуратуру» були однакові в думці, що стрижнем правового статусу прокурора й червоною ниткою закону має бути незалежність прокурора. Без її належного забезпечення реформа прокуратури просто не відбудеться. З вересня 2016 року по серпень 2019 року змін у системі прокуратури й структурі прокуратур, а також організаційному забезпеченні прокуратур не відбулося.

Згідно із Законом від 19 вересня 2019 року істотно змінено систему прокуратури.

По-перше, Генеральна прокуратура України перейменована в Офіс Генерального прокурора.

Проте нова назва, по суті, нічого не змінила в статусі, як це впливає із частини 4 статті 7 і статті 8 Закону. Окрім положень, що ОГП організовує та координує діяльність усіх органів прокуратури, було згадано, що він також забезпечує належне функціонування Єдиного державного реєстру досудових розслідувань (далі — ЄРДР) і його ведення органами досудового розслідування, визначає єдиний порядок формування звітності про стан кримінальної протиправності й роботу прокурора з метою забезпечення ефективного

виконання функцій прокуратури, здійснює управління об'єктами державної власності, що належать до сфери управління ОГП.

Створення компактного ОГП з обмеженими повноваженнями, лише тими, які реально не можуть виконувати прокурори окружних й обласних прокуратур, не відбулося.

...стрижнем правового статусу прокурора й червоною ниткою закону має бути незалежність прокурора. Без її належного забезпечення реформа прокуратури просто не відбудеться. З вересня 2016 року по серпень 2019 року змін у системі прокуратури й структурі прокуратур, а також організаційному забезпеченні прокуратур не відбулося.

Зміна назви потрібна була лише для того, щоб без зайвих юридичних складнощів позбутися старих працівників і набрати нових у формально нову структуру. Цим же можна пояснити перейменування місцевих прокуратур в окружні, а регіональних — в обласні.

Окрім того, Генеральний прокурор замість одного першого заступника й чотирьох заступників отримав двох перших заступників і дозволену йому визначати на власний розсуд кількість заступників, а замість посади заступника Генерального прокурора — Головного військового прокурора з'явилася посада заступника Генерального прокурора — керівника САП. САП, повноваження якої не змінилися, залишилася на правах самостійного структурного підрозділу ОГП.

По-друге, Головна військова прокуратура (яка раніше існувала на правах самостійного структурного підрозділу Генеральної прокуратури) ліквідована. Так само ліквідовані військові прокуратури регіонів, гарнізонів і всі інші.

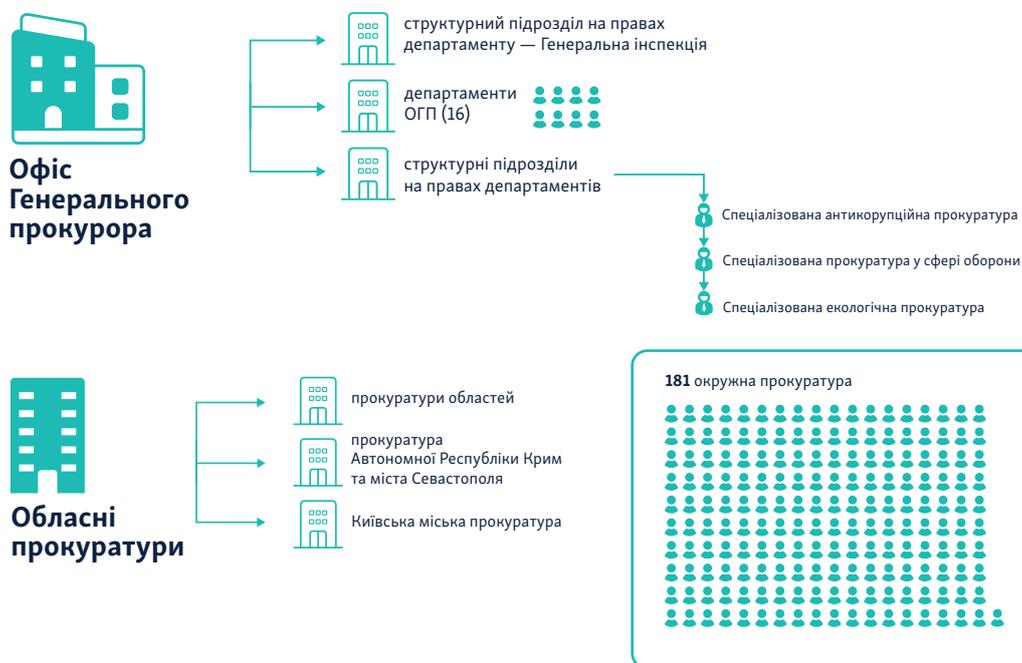
Скасоване (і це необачно зроблено в умовах війни) положення статті 7 Закону, згідно з яким «у разі якщо в силу виключних обставин у певних адміністративно-територіальних одиницях не діють органи прокуратури України, які мають здійснювати там нагляд, за рішенням Генерального прокурора виконання їх функцій може покладатися на військові прокуратури».

5 лютого 2020 року Генеральний прокурор видав наказ № 66 «Про окремі питання забезпечення початку роботи спеціалізованих прокуратур у військовій та оборонній сфері (на правах обласних прокуратур)», яким військові прокуратури регіонів трансформовані в спеціалізовані прокуратури у військовій та оборонній сфері.

Пізніше згідно з наказом від 22 листопада 2021 року № 370 «Про особливості організації діяльності спеціалізованих прокуратур у військовій та оборонній сфері» визначені межі здійснення ними повноважень щодо:

- організаційного та методичного керівництва діяльністю спеціалізованих прокуратур у військовій та оборонній сфері (на правах обласних), контролю за виконанням ними вимог Конституції України, Закону «Про прокуратуру», інших законів та нормативно-правових актів;

Система органів прокуратури



- процесуального керівництва досудовим розслідуванням;
- нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності оперативними підрозділами;
- представництва інтересів держави в суді;
- нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, а також з питань організації конвоювання осіб, затриманих, узятих під варту та засуджених до позбавлення волі;
- нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, поза межами кримінального провадження.

Скасоване (і це необачно зроблено в умовах війни) положення статті 7 Закону, згідно з яким «у разі якщо в силу виключних обставин у певних адміністративно-територіальних одиницях не діють органи прокуратури України, які мають здійснювати там нагляд, за рішенням Генерального прокурора виконання їх функцій може покладатися на військові прокуратури».

Але вже 16 лютого 2022 року у Верховній Раді України був зареєстрований (а 1 квітня 2022 року ухвалений як закон) проєкт Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення діяльності органів прокуратури в умовах збройної агресії проти України». Відповідно до нього посади прокурорів у певних прокуратурах, визначених Генеральним прокурором, можуть комплектуватися військовослужбовцями Збройних Сил України, які під час виконання функцій прокурора є незалежними від військового командування та органів військового управління. 18 квітня 2022 року Президент України повернув ухвалений закон парламенту зі своїми пропозиціями. Останні, якщо коротко, зводилися до такого:

- положення Закону не містять посилань на те, що комплектування прокуратур військовослужбовцями здійснюватиметься лише в умовах збройної агресії проти України, а тому дія пропонованих положень матиме постійний характер;
- існування в структурі прокуратури (яка функціонує в системі правосуддя) «прокурорів-військовослужбовців» не узгоджується зі статусом прокурора, визначеним Законом «Про прокуратуру»;
- законом не враховано основоположний принцип поділу влади в Україні на законодавчу, виконавчу і судову та завдання, покладені Конституцією України на Збройні Сили України, природу й сутність військової служби;
- фактично допускається можливість призначати на посаду прокурора без дотримання процедур, передбачених Законом «Про прокуратуру» для кандидатів на посаду прокурора. Це не відповідає єдиному статусу прокурорів і принципу єдності системи прокуратури.

Наведені пропозиції Президента України були серйозними, і Головне науково-експертне управління Верховної Ради України у своєму висновку з ними загалом погодилося.

Проте проблема **особливостей виконання функцій прокуратури в умовах збройної агресії** нікуди не зникла. Вона ще гостріша тому, що ані слідчі та оперативні працівники ДБР, ані слідчі та оперативні працівники Національної поліції, які є цивільними особами, територіально не прив'язані до військових гарнізонів, військових частин та інших військових об'єктів і тим паче не спроможні ефективно проводити досудове розслідування за фактами кримінальних правопорушень, вчинених у прифронтівій місцевості. Усе це, як і відсутність спеціалізації суддів щодо розгляду справ про військові кримінальні правопорушення

та відсутність повноцінної військової поліції, негативно впливає на рівень правопорядку у військах.

проблема особливостей виконання функцій прокуратури в умовах збройної агресії нікуди не зникла.

Розв'язувати цю проблему потрібно:

- осіб, які вже обіймають посаду прокурора, але мають військоове офіцерське звання і перебувають в запасі Збройних Сил України чи інший військових формувань, слід призвати на військову службу за мобілізацією і відрядити до спеціалізованих прокуратур, які створити в прифронтовій смузі та окремих гарнізонах;
- їх військоове та інше забезпечення покласти винятково на ОГП;
- доплати за військові звання не виплачувати, водночас виплачувати у відповідних випадках так звані бойові як військовослужбовцям штабних і тилових підрозділів.

За таким же підходом слід невідкладно створити і відповідні слідчі підрозділи ДБР.

...відсутність спеціалізації суддів щодо розгляду справ про військові кримінальні правопорушення та відсутність повноцінної військової поліції, негативно впливає на рівень правопорядку у військах.

По-третє, замість регіональних прокуратур утворені обласні, а замість місцевих — окружні прокуратури (ст. 10 і 12 Закону). При цьому утворення, перелік, територіальна юрисдикція, реорганізація та ліквідація обласних та окружних прокуратур, визначення їхньої компетенції, структури й штатного розпису відтепер здійснюються не законом, а Генеральним прокурором. Додаток до Закону «Про прокуратуру» під назвою «Перелік і територіальна юрисдикція місцевих та військових прокуратур» втратив чинність з дня початку роботи окружних прокуратур. Наказом Генерального прокурора від 17 лютого 2021 року № 40 «Про день початку роботи окружних прокуратур» (опублікований у газеті «Голос України» від 27 лютого 2021 року № 38) днем початку їхньої роботи визначено 15 березня 2021 року.

По-четверте, у частині 2 статті 7 Закону визначено, що в разі потреби рішенням Генерального прокурора можуть утворюватися спеціалізовані прокуратури на правах структурного підрозділу ОГП, або на правах обласних прокуратур, або підрозділу обласної прокуратури, або окружних прокуратур, або підрозділу окружної прокуратури. Їх реорганізація та ліквідація, визначення їхнього статусу, компетенції, структури і штатного розпису також здійснюються Генеральним прокурором.

У 2021 році Генеральний прокурор вдруге використав передбачене Законом повноваження щодо створення спеціалізованих прокуратур. Наказом від 2 серпня 2021 року № 247 він затвердив Положення про Спеціалізовану екологічну прокуратуру (на правах Департаменту) ОГП.

Питання про створення інших спеціалізованих прокуратур, наприклад ювенальних, не ставилося.

По-н'яте, на базі Національної академії прокуратури України створено Тренінговий центр прокурорів України (далі — ТЦПУ), що функціонує при ОГП.

1.3. Порядок призначення на посаду та звільнення з посади Генерального прокурора

Від порядку, за яким призначається на посаду та звільняється з посади Генеральний прокурор, залежить незалежність як його, так і системи прокуратури. Тому це питання одне з ключових у реформі прокуратури.

Початкова редакція статті 122 Конституції України, яка існувала також і станом на початок 2014 року, визначала, що:

- Генеральний прокурор України призначається на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняється з посади Президентом України;
- Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади.

Законом від 21 лютого 2014 року до Конституції України були внесені зміни. Відповідно до них змінився порядок призначення і звільнення Генерального прокурора. З того часу його і призначає на посаду, і звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Президент України. У частині висловлення недовіри Генеральному прокурору Верховною Радою України змін, на жаль, не відбулося.

Порядок висловлення недовіри Генеральному прокуророві визначено в статті 213 Регламенту Верховної Ради України. Нею передбачено, зокрема, 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 проголосувала 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.

Від порядку, за яким призначається на посаду та звільняється з посади Генеральний прокурор, залежить незалежність як його, так і системи прокуратури.

Ані Конституція України, ані Закон «Про прокуратуру» чи інші закони не передбачають необхідності кваліфікаційного відбору на посаду Генерального прокурора та проведення конкурсу. Понад те, 12 травня 2016 року зі статті 40 Закону «Про прокуратуру» вилучили положення про обов'язкову вищу юридичну освіту для Генерального прокурора України (і персонально під Юрія Луценка в Законі визначено: «Має вищу освіту та стаж роботи в галузі права або досвід роботи у законодавчому та/або правоохоронному органі не менше п'яти років»). Вимогу щодо вищої юридичної освіти повернули в Закон лише 19 вересня 2019 року.

Проте призначати на посаду Генерального прокурора необхідно лише за конкурсом.

Учасники фокус-групи з-поміж науковців зазначили, що в європейських суспільствах розв'язання відповідних питань зумовлює рівень правової культури. Юрист у сфері права соціального забезпечення, екологічного чи авторського права генеральним прокурором стати навряд чи зможе, оскільки для цієї посади потрібні знання і навички у сфері кримінальної юстиції, які може дати лише тривалий стаж роботи. Тим паче мало самого факту вищої юридичної освіти. Хоча Генеральний прокурор і не здійснює безпосередньо процесуальне керівництво в конкретних провадженнях, але в нього є низка важливих повноважень щодо народних депутатів, суддів тощо, розподілу кримінальних проваджень.

За європейською традицією генеральним прокурором можна стати переважно з посади судді, як правило, судді касаційного суду. Адже посада судді передбачає політичний нейтралітет, незаангажованість і безсторонність.

Потрібно також посилювати незалежність Генерального прокурора, щоб він не міг бути волюнтаристськи усунений з посади, навіть парламентською більшістю.

Верховну Раду України потрібно позбавити повноваження висловлювати **недовіру Генеральному прокуророві**. Щоправда, за одночасної умови — зниження значення його посади. На це недвозначно вказала і Венеційська комісія (п. 14 і 15): 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»²⁹.

В історії України були два випадки, коли Верховна Рада України висловила Генеральному прокурору недовіру.

Перший стався 22 лютого 2014 року, коли Віктора Пшонку намагалися затримати в аеропорту Донецька, але він усе ж таки втік на територію своєї справжньої «родіни», де понині й переховується.

Другий випадок — 5 березня 2020 року, коли недовіру висловили Генеральному прокурору Руслану Рябошапці, і це сталося за бажанням Президента України.

²⁹ Висновок на проєкт Закону України «Про прокуратуру», ухвалений Венеційською комісією на її 96-му пленарному засіданні (Венеція, 11–12 жовтня 2013 року). URL: <https://rm.coe.int/1680097f7d>

Верховну Раду України потрібно позбавити повноваження висловлювати *недовіру Генеральному прокуророві...* за одночасної умови — зниження значення його посади.

Отже, Генеральним прокурором в Україні має бути політично нейтральна й політично незалежна фігура, тобто ним 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 те, що саме Генеральний прокурор розв'язує питання притягнення до кримінальної відповідальності, затримання й арешту народного депутата України, а також повідомляє народному депутату України про підозру.

Тобто висловлення недовіри Генеральному прокурору певними політичними силами може бути прямим наслідком його ж зусиль по боротьбі з політичною корупцією та економічними злочинами, бенефіціарами яких є самі депутати чи пов'язані з ними особи.

До речі, у ситуації з Президентом України подібних ризиків не виникає, адже в разі його усунення з поста в порядку імпичменту функцію державного обвинувачення виконує спеціальна тимчасова слідча комісія, до складу якої входять незалежні від Генерального прокурора спеціальний прокурор і спеціальні слідчі.

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

Венеційська комісія (п. 120, 195) категорично рекомендувала: «Скасувати вотум недовіри до Генерального прокурора»³⁰.

А що таке «вотум недовіри»? Будь-який словник підказує: це вияв шляхом голосування в парламенті несхвалення політичної лінії та дій уряду. Вотум недовіри висловлюється в ситуації, коли парламент не може доручати ані розроблення політики, ані її реалізацію (виконання ухвалених парламентом законів) людям, до яких у нього немає політичної довіри. Генеральний прокурор не займається ані розробленням, ані реалізацією політики.

У конституціях багатьох європейських держав трапляється поняття «вотум недовіри». Проте воно стосується урядів, прем'єрів / канцлерів та окремих міністрів. Як виняток, вотум недовіри може стосуватися, як-от у Греції й Литві, голови парламенту. Але в жодному разі не генерального прокурора. Чому? Відповідь проста: уряд є гілкою державної влади, яка формується й розформовується саме в політичний спосіб. Завдання ж генерального

³⁰ Там само.

прокурора не є політичними — це головна посадова особа, відповідальна за якісні досудові розслідування, професійний юрист з ухилом у кримінальне право. Наприклад, в Італії, Нідерландах і Франції генеральний прокурор перебуває «при» Верховному (Касаційному) суді — парламентський вотум недовіри йому явно виглядав би як втручання в повноваження іншої гілки влади.

У Європі трапляються випадки, коли посада міністра юстиції і генерального прокурора поєднана, або другий підпорядкований першому, як-от в Румунії, або інші приклади, коли генеральний прокурор представляє виконавчу владу. Але України це не стосується.

Понад те, хоча конституції багатьох держав Європи допускають вотум недовіри стосовно окремого міністра, у Конституції Туреччини спеціально визначено, що міністру юстиції (якому підпорядковані всі прокурори), недовіру оголосити не можна.

Згідно з Конституцією Естонії канцлера юстиції можна звільнити з посади лише за рішенням суду. Чому? Саме тому, що цей міністр, якого, до речі, призначає на посаду парламент за пропозицією президента, вносить у парламент подання про притягнення до кримінальної відповідальності члена парламенту, президента, члена уряду, державного контролера й голову та члена найвищого суду.

Хто та в якому порядку звільняє з посади генерального прокурора в інших державах Європи?

Наприклад, в Албанії і Словаччині це робить президент за поданням парламенту, причому в албанському основному законі вписано вичерпний перелік підстав: порушення Конституції або серйозне порушення закону в процесі службової діяльності, розумова і фізична недієздатність, вчинки, що серйозно дискредитують становище й особу генерального прокурора.

У Португалії генерального прокурора звільняє з посади президент за пропозицією уряду, а в Іспанії і Нідерландах — король, причому в Нідерландах призначений королем генеральний прокурор перебуває на посаді довічно.

Із зазначеного зрозуміло, що за будь-яких обставин зайва політизація цього питання означає створення умов для перманентних політичних конфліктів як між парламентом і президентом, так і всередині парламенту.

Що треба зробити для того, щоб уникнути такої політизації?

*По-перше, максимально **знижити значення посади** Генерального прокурора.*

Це має бути прокурор, який керує невеликим за штатом офісом генеральної прокуратури, близько 100 прокурорами (без урахування автономної САП), — один з рівних.

На офіс Генерального прокурора має лягати виконання вузького кола завдань. Переважно ідеться про участь у судовому провадженні з перегляду судових рішень у Верховному Суді та міжнародну співпрацю в кримінальних справах. Ще деякі повноваження, визначені КПК України, зокрема: продовження строку досудового розслідування, передача досудового розслідування іншому органу, розв'язання інших питань щодо підслідності, скасування незаконних та необґрунтованих постанов слідчих і прокурорів нижчого рівня, внесення клопотання про відсторонення від посади окремих осіб, оголошення про підозру окремим особам, організація ведення ЄРДР.

Насправді повноважень не так і багато.

З огляду на це не зовсім зрозумілі, наприклад, положення статті 34 Регламенту Верховної Ради України, згідно з якими Генеральний прокурор, нарівні з Президентом і Прем'єр-міністром України, має гарантоване право на виступ на пленарному засіданні Верховної Ради України, а апарат Верховної Ради України повідомляє Генерального прокурора про всі ухвалені закони після набрання ними чинності.

Як зазначає Венеційська комісія (п. 25), «повноваження прокуратури у рамках виконання функцій загального нагляду надають їй широкі можливості для втручання у діяльність органів виконавчої влади та перешкоджання діяльності й утиску інтересів приватних осіб та організацій. Крім цього, варто звернути увагу на надане Генеральному прокурору та іншим прокурорам право брати участь у засіданнях Верховної Ради, колегій міністерств, центральних органів виконавчої влади, місцевих рад та інших державних органів. Такі права і повноваження — як окремо, так і в сукупності, — суперечать демократичному принципу розподілу влад та ставлять під загрозу права і свободи, передбачені Конституцією»³¹.

По-друге, як уже зазначено вище, **призначати** на посаду Генерального прокурора слід **лише за конкурсом**.

При цьому членами конкурсної комісії повинні бути аполітичні професіонали, які мають високу довіру в суспільстві і вміють оцінювати насамперед, наскільки видатними є юридичні якості кандидатів і наскільки прозора їхня мораль.

Венеційська комісія (п. 30, 199) рекомендує добитися участі в процесі призначення Генерального прокурора «технічного / неполітичного органу» і зазначає, що, наприклад, Вища кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів могла б давати необов'язкові рекомендації Президенту та Верховній Раді України щодо кандидатів перед тим, як ці органи ухвалюють рішення про його/її призначення, і необов'язкові рекомендації Президенту та Верховній Раді України про можливе невиконання професійних обов'язків Генерального прокурора³².

Наразі ж, судячи зі статті 40 Закону «Про прокуратуру», саме Президент України повинен переконатися, зокрема, у «високих морально-ділових, професійних якостях та організаторських здібностях» тощо кандидата на посаду Генерального прокурора, після чого внести подання про надання згоди на його призначення.

Оскільки народ обирає Президента України не за його аналогічними якостями, а за політичною доцільністю, оцінкою ораторського мистецтва та суто фізіономічними вподобаннями,

~~~~~

<sup>31</sup> Там само.

<sup>32</sup> Там само.

то сумнівно, що Президент України завжди здатний належно оцінити зазначені вище якості й здібності кандидата на вищу прокурорську посаду.

**По-третє, звільняти** Генерального прокурора з посади необхідно **на підставах, перелік яких вичерпний** і відповідає принципу юридичної визначеності.

В Антикорупційній стратегії на 2021–2025 роки, затвердженій Законом України від 20 червня 2022 року № 2322-IX, вказано як на одну з проблем (3.1.5), що внутрішні управлінські процеси в органах прокуратури не завжди прозорі та ефективні, і як один з очікуваних стратегічних результатів передбачено: «Внесено зміни 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».

Відповідно в Державній антикорупційній програмі (далі — ДАП), затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 2023 року № 220 визначено аналогічний очікуваний стратегічний результат 2.1.5.2.

Водночас не знайшли підтримки й на певному етапі були вилучені з проєкту ДАП пропозиції про внесення змін до Закону «Про прокуратуру», якими:

- визначено перелік видів дисциплінарних проступків, вчинення яких тягне за собою звільнення Генерального прокурора, його заступників (включаючи керівника САП);
- встановлено, що дисциплінарні скарги на Генерального прокурора, його заступників (включаючи керівника САП) розглядає Вища рада правосуддя (далі — ВРП) за визначеною в законі процедурою;
- встановлено вичерпний перелік підстав для висловлення Верховною Радою України недовіри Генеральному прокурору, що має наслідком його відставку із цієї адміністративної посади;
- визначено, що на вакантну посаду Генерального прокурора відкритий відбір кандидатів здійснює конкурсна комісія, у якій половину членів складають міжнародні експерти; під час процедури оцінюється в тому числі відповідність кандидатів критеріям доброчесності; за рейтинговим результатом відбору комісія рекомендує Президенту України кандидата на посаду Генерального прокурора; встановлено загальні засади порядку роботи конкурсної комісії.

Таким чином, Кабінет Міністрів України наразі відмовився від ідей притягнення Генерального прокурора до дисциплінарної відповідальності, визначення вичерпного переліку підстав для висловлення Верховною Радою України недовіри Генеральному прокурору та запровадження конкурсу на посаду Генерального прокурора.

При цьому слід враховувати, що Генеральний прокурор відповідно до Закону «Про прокуратуру» має частковий імунітет від дисциплінарної відповідальності: хоча він за серйозних обставин несе кримінальну відповідальність за такі діяння, як втручання в службову діяльність іншого прокурора чи судді або розголошення таємниці, що охороняється законом, але, на відміну від інших прокурорів, не несе за аналогічні, але менш тяжкі діяння дисциплінарну відповідальність у виді звільнення з посади (ч. 4 ст. 49).

Краще сподіватися, що такого ніколи не станеться. Проте, на жаль, досвід підказує: час від часу з'являються генеральні прокурори, не здатні пройти випробування «мідними трубами». Напевно, це не може залишатися без реакції суспільства й держави.

Тому підстав для звільнення Генерального прокурора з адміністративної посади та припинення його повноважень на цій посаді, визначених у законі «Про прокуратуру», недостатньо.

Після виключення вотуму парламентської недовіри Генеральному прокуророві, окрім його власного бажання й закінчення строку перебування на посаді, а також внаслідок несумісності і вчинення ним кримінального правопорушення, інших можливостей позбутися Генерального прокурора, який, скажімо, ухиляється від виконання своїх обов'язків, але цілком задовольняє Президента, фактично не залишиться.

Виходом із ситуації може бути позбавлення Генерального прокурора імунітету від дисциплінарної відповідальності повністю, з покладенням на ВРП проведення розслідування і винесення рішення за спеціально виписаною процедурою для випадку, коли Генеральний прокурор вчинив дисциплінарний проступок, що може каратися звільненням з адміністративної посади.

У цьому зв'язку слід знову згадати Висновок Венеційської комісії (п. 120, 121 і 199): «До Конституції слід внести поправки, що передбачали б можливість Президентів звільнити Генерального прокурора тільки відповідно до встановлених підстав, і що Генеральний прокурор повинен мати право на справедливий судовий розгляд з питань його звільнення»<sup>33</sup>.

З вересня 2016 року по серпень 2019 року змін у системі прокуратури й структурі прокуратур, а також організаційному забезпеченні прокуратур не відбулося.

Водночас відповідно до змін, внесених до Конституції України згідно із Законом від 2 червня 2016 року (що набули чинності у вересні 2016 року), Генеральний прокурор України став іменуватися Генеральним прокурором, а також змінився строк його повноважень — з п'яти до шести років. (У демократичних країнах збільшення строку повноважень впливає на незалежність генеральних прокурорів.) 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 *цією Конституцією та законом*.

Але насправді (і тут знову наявна щонайменше термінологічна неузгодженість) Конституція України не визначає жодної підстави *звільнення* Генерального прокурора, вона містить лише одну з двох підстав *припинення повноважень*<sup>34</sup> Генерального прокурора на адміністративній посаді — висловлення Верховною Радою України недовіри Генеральному прокурору (друга підстава — закінчення строку повноважень Генерального прокурора). Тому

---

<sup>33</sup> Там само.

<sup>34</sup> Те, що «звільнення з посади» і «припинення повноважень» — не одне й те саме, впливає хоча б зі статті 126 Конституції України, у частині шостій якої перелічені підстави звільнення судді, а в частині сьомій окремо — підстави припинення повноважень судді.

в статті 131-1 Конституції України мало б бути зазначено, що дострокове звільнення з посади Генерального прокурора здійснюється *виключно з підстав, визначених законом*, а *de lege ferenda* — безпосередньо в Конституції України слід визначити вичерпний перелік підстав звільнення з адміністративної посади Генерального прокурора.

Слід нагадати, що вичерпний перелік підстав звільнення Генерального прокурора з адміністративної посади було визначено Законом «Про прокуратуру» ще у 2014 році (ст. 42). Це:

- 1) подання заяви про дострокове припинення повноважень на адміністративній посаді за власним бажанням;
- 2) подання відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження (наразі це Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів, далі — КДКП), або Вищої ради юстиції (після ухвалення Закону «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року — Вищої ради правосуддя, ВРП).

Відповідно до Закону від 3 липня 2018 року була додана ще одна підстава:

- 3) наявність заборгованості зі сплати аліментів на утримання дитини, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за дванадцять місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання.

У статтях 53, 54, 56, 63 Закону «Про прокуратуру» містилися деякі уточнення щодо порядку звільнення Генерального прокурора з посади. Згідно з ними подання про таке звільнення вносить у разі:

- порушення Генеральним прокурором вимог щодо несумісності — ВРП;
- ухвалення судового рішення, яким його визнано винним у вчиненні адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, та ухвалення обвинувального вироку, після набрання таким рішенням (вироком) законної сили, — КДКП.

Відповідно Президент України видає указ про звільнення Генерального прокурора з посади на підставі та в межах подання КДКП чи ВРП.

Слід також враховувати, що звільнення Генерального прокурора з адміністративної посади або припинення повноважень Генерального прокурора на адміністративній посаді не припиняє його повноважень прокурора (ч. 3 ст. 42 Закону «Про прокуратуру»), окрім випадків подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням, порушення вимог щодо несумісності, набрання законної сили судовим рішенням про притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, і набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього, — у цих чотирьох випадках він одночасно звільняється і з адміністративної посади, і з посади прокурора.

У решті випадків він залишається прокурором і відповідно до положень частин 1, 3, 4 статті 51 Закону «Про прокуратуру»:

- а) підлягає звільненню з посади у разі: неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я; припинення громадянства України або набуття громадянства іншої держави або
- б) його повноваження як прокурора припиняються у зв'язку з досягненням 65 років; смертю; визнанням його безвісно відсутнім або оголошенням померлим; рішенням КДКП про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора.

Таким чином, дивно, що Генеральний прокурор, якому парламент висловив недовіру (очевидно у зв'язку з неналежним виконанням ним посадових обов'язків), може й надалі залишатися на посаді прокурора. На це звертає увагу Венеційська комісія (п. 125)<sup>35</sup>.

Законом від 23 вересня 2021 року «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» статтю 63 Закону «Про прокуратуру» було доповнено новою частиною 4, згідно з якою порушення вимог зазначеного Закону в частині подання, дотримання строків подання декларації про контакти з олігархом чи його представником є підставою для ухвалення Верховною Радою України рішення про висловлення недовіри Генеральному прокурору та письмового подання Президента України про надання згоди на звільнення з посади Генерального прокурора.

Таке обмеження торкнулося не лише Генерального прокурора: схожі положення одночасно з'явилися і в законах «Про Службу безпеки України», «Про Антимонопольний комітет України», «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», «Про Національний банк України», «Про Центральну виборчу комісію», «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення», «Про Фонд державного майна України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про Вищу раду правосуддя» тощо і стосувалися відповідно голови Служби безпеки України та його заступників, голови і державних уповноважених Антимонопольного комітету, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини тощо.

Усі ці положення Закону підлягають скасуванню як такі, що можуть становити порушення прав, гарантованих статтею 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а також залишають відкритими двері для зловживань, уможливлючи легке звільнення ключових державних службовців внаслідок простого звернення до них особи, яка без їхнього відома діє як представник особи, визначеної як «олігарх», — про це однозначно висловила Венеційська комісія<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Висновок на проєкт Закону України «Про прокуратуру», ухвалений Венеційською комісією на її 96-му пленарному засіданні (Венеція, 11–12 жовтня 2013 року). URL: <https://rm.coe.int/1680097f7d>

<sup>36</sup> Висновок Венеційської комісії на Закон України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)», ухвалений на її 135-му пленарному засіданні (Венеція, 9–10 червня 2023 року). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2023\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2023)018-e)

#### 1.4. Обсяг повноважень Генерального прокурора

У 2014 році Генерального прокурора України було наділено (ст. 9 Закону «Про прокуратуру»), на перший погляд, **оптимальним обсягом повноважень**:

- 1) *представницьких*: представляти прокуратуру в зносинах з державними органами, органами місцевого самоврядування, особами, установами та організаціями, прокуратурами інших держав та міжнародними організаціями;
- 2) *організаційно-адміністративних*: організовувати діяльність органів прокуратури України; затверджувати акти з питань організації їхньої діяльності; затверджувати загальні методичні рекомендації для прокурорів; здійснювати розподіл обов'язків між першим заступником і заступниками Генерального прокурора (це повноваження додалося у 2015 році);
- 3) *кадрових*: призначати прокурорів на адміністративні посади та звільняти їх з адміністративних посад; призначати на посади та звільняти з посад прокурорів Генеральної прокуратури України; повідомляти КДКП про наявність вакантних або тимчасово вакантних посад у Генеральній прокуратурі України; забезпечувати виконання вимог щодо підвищення кваліфікації прокурорів Генеральної прокуратури України;
- 4) *дисциплінарних*: ухвалювати рішення про застосування до прокурорів дисциплінарного стягнення або неможливості подальшого перебування їх на посаді прокурора.

Проте велике занепокоєння викликає пункт 10 частини 1 статті 9 Закону «**виконує інші повноваження, передбачені цим та іншими законами України**».

Так, Закон «Про прокуратуру» передбачає **інші повноваження** Генерального прокурора, перелік яких навіть більший, ніж наведений у статті 9 Закону. Серед них повноваження і в тих сферах, які в статті 9 Закону не згадуються. Ідеться про повноваження:

- 1) *представницькі*: щороку до 1 квітня подавати до Верховної Ради України звіт про діяльність прокуратури та особисто звітувати про діяльність органів прокуратури перед Верховною Радою України на її пленарному засіданні;
- 2) *організаційно-адміністративні*: давати вказівки будь-якому прокурору (за винятком прокурора САП); видавати письмові накази адміністративного характеру, що є обов'язковими до виконання всіма прокурорами; визначати структуру і штат САП; утворювати, визначати перелік, територіальну юрисдикцію, реорганізовувати та ліквідувати обласні та окружні прокуратури, визначати їхню компетенцію, структуру і штатний розпис; визначати порядок видання письмових наказів адміністративного характеру в межах спеціалізованих прокуратур (окрім САП); визначати Порядок таємної перевірки доброчесності прокурорів ОГП, обласних і окружних прокуратур; затверджувати Положення про самостійні структурні підрозділи ОГП; затверджувати Статут ТЦПУ; затверджувати кошториси й щомісячні розписи видатків прокуратури; затверджувати Порядок визначення неналежного виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків; затверджувати Положення про службове посвідчення та його зразок і вручати таке посвідчення; затверджувати Процедура складення Присяги, Форму і зміст заяви про

участь у доборі кандидатів на посаду прокурора, декларації доброчесності і родинних зв'язків, анкети кандидата на посаду прокурора; затверджувати Порядок забезпечення прокурорів транспортними і матеріально-технічними засобами; затверджувати Порядок преміювання прокурорів;

- 3) *кадрові*: призначати і звільняти з посад керівника ТЦПУ та його заступників; визначати осіб до складу конкурсної комісії для проведення конкурсу для призначення прокурорів САП;
- 4) *дисциплінарні*: видавати наказ про відсторонення прокурора від посади до завершення дисциплінарного провадження; ініціювати перед ВРП розгляд питання про порушення прокурором вимог щодо несумісності;
- 5) *координаційні*: координувати діяльність органів правопорядку відповідного рівня у сфері протидії злочинності;
- 6) *кримінально-процесуальні*: визначати прокурора для нагляду за досудовим розслідуванням корупційних кримінальних правопорушень у разі їх вчинення прокурором САП;
- 7) *міжнародно-правові*: ухвалювати рішення про проведення переговорів і підписання міжвідомчих міжнародних договорів, що укладаються ОГП.

Протягом наступних років коло повноважень Генерального прокурора продовжувало розширюватися (про це нижче).

Окрім того, у супереч рекомендації Венеційської комісії (п. 51), у Законі так і не було уточнено характер й обсяг повноважень, схованих за словами «**іншими законами**»<sup>37</sup>.

На жаль, іншими законами є **не лише КПК України**, у якому визначені, зокрема, такі повноваження Генерального прокурора:

- подавати апеляційну, касаційну скарги, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами;
- доповнити, змінити або відмовитися від апеляційної чи касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами;
- доручити здійснення досудового розслідування будь-якого кримінального правопорушення іншому органу досудового розслідування;
- погоджувати строк досудового розслідування;
- скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих та прокурорів;
- звернутися до слідчого судді під час досудового розслідування або суду під час судового провадження з клопотанням про відсторонення особи від посади, а також звернутися з клопотанням про продовження строку тимчасового відсторонення судді від здійснення правосуддя;
- розв'язувати спір про підслідність у кримінальному провадженні, яке може належати до підслідності Національного антикорупційного бюро України;
- здійснювати письмове повідомлення про підозру певним особам;

<sup>37</sup> Висновок на проєкт Закону України «Про прокуратуру», ухвалений Венеційською комісією на її 96-му пленарному засіданні (Венеція, 11–12 жовтня 2013 року). URL: <https://rm.coe.int/1680097f7d>

- вносити до ЄРДР відомості, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення народним депутатом України.

Іншими законами передбачено ще **чимало різноманітних повноважень Генерального прокурора**, серед яких і такі, що мають кримінальний процесуальний характер, але не визначені ані в КПК України, ані в Конституції України:

- здійснювати нагляд за виконанням законів у сфері боротьби з організованою злочинністю і щороку звітувати перед Верховною Радою України про стан прокурорського нагляду в цій сфері (Закон «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю»);
- здійснювати нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності (Закон «Про оперативно-розшукову діяльність»). Слід нагадати, що підставами оперативно-розшукової діяльності є не лише наявність інформації, що потребує перевірки за допомогою оперативно-розшукових заходів і засобів, про кримінальні правопорушення, що готуються, осіб, які готують вчинення кримінального правопорушення, осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, слідчого судді, суду або ухиляються від відбування кримінального покарання тощо, а також і питання, які не стосуються кримінального провадження, — запити про перевірку осіб у зв'язку з їх допуском до державної таємниці і до роботи з ядерними матеріалами та на ядерних установках, необхідність перевірки осіб у зв'язку з призначенням на посади в розвідувальних органах України, здійснення контррозвідувального забезпечення закордонних дипломатичних установ України, забезпечення власної безпеки розвідувальних органів тощо;
- погоджувати строк ведення оперативно-розшукової справи (Закон «Про оперативно-розшукову діяльність»);
- вносити клопотання про проведення стосовно судді, адвоката оперативно-розшукових заходів чи слідчих дій, що можуть проводитися виключно з дозволу суду (законо «Про судоустрій і статус суддів», «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»);
- здійснювати нагляд за додержанням законів під час проведення контррозвідувальної діяльності (Закон «Про контррозвідувальну діяльність»);
- здійснювати нагляд за додержанням вимог законодавства органами, які беруть участь в антитерористичних заходах; подавати до суду заяву про притягнення організації до відповідальності за терористичну діяльність (Закон «Про боротьбу з тероризмом»);
- здійснювати нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах (Кримінально-виконавчий кодекс України);
- визначати підслідність кримінальних правопорушень, вчинених у районі проведення антитерористичної операції (Закон «Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції»);
- розглядати звернення судді про втручання в його діяльність щодо здійснення правосуддя (Закон «Про судоустрій і статус суддів»);
- погоджувати Порядок проведення контрольованої поставки (Митний кодекс України), Порядок проведення контрольованої поставки, контрольованої та оперативної закупки (Закон «Про оперативно-розшукову діяльність»), Перелік спеціальних

засобів та правила їх застосування (Закон «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України»);

- доручати прокурорам Генеральної прокуратури України подавати позов про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави і представляти державу в суді (Цивільний процесуальний кодекс України);
- подавати пропозиції щодо укладення міжнародних договорів України (Закон «Про міжнародні договори України»).

Схоже, що повноваження щодо здійснення нагляду за виконанням законів у сфері боротьби з організованою злочинністю, за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової й контррозвідувальної діяльності, за додержанням вимог законодавства органами, які беруть участь в антитерористичних заходах, частково виходять за межі конституційних функцій прокуратури.

У частині 2 статті 9 Закону також визначено, що Генеральний прокурор України **видає накази з питань, що належать до його адміністративних повноважень**, у межах своїх повноважень, на основі та на виконання Конституції і законів України. При цьому накази *нормативно-правового змісту*:

- підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України;
- включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів;
- набирають чинності з дня офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня офіційного опублікування;
- можуть бути оскаржені фізичними та юридичними особами до адміністративного суду.

Проте в усіх опублікованих на сайті ОГП наказах, що стосуються реалізації функцій прокуратури та містять норми права, відсутня відмітка про державну реєстрацію. Це накази:

- № 365 від 7 серпня 2020 року «Про загальні засади організації роботи в органах прокуратури України»;
- № 389 від 21 серпня 2020 року «Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді»;
- № 509 від 4 листопада 2020 року «Про особливості виконання функцій прокуратури з питань захисту інтересів дітей та протидії насильству»;
- № 28 від 8 лютого 2021 року «Про затвердження Порядку координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності»<sup>38</sup>.

На сайті Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів видно, що після червня 2019 року Міністерство юстиції України зареєструвало лише один такий наказ Генерального прокурора — № 309 від 30 вересня 2021 року «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні»<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Офіс Генерального прокурора. Накази Генерального прокурора з основних напрямів прокурорської діяльності (станом на 5 лютого 2023 року). URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/nakazi-generalnogo-prokurora-z-osnovnih-napryamiv-prokurorskoyi-diyalnosti>

<sup>39</sup> Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів (станом на 5 лютого 2023 року). URL: <https://www.reestrnpa.gov.ua/REESTR/RNAweb.nsf/webActByOrg?OpenView&Start=1&Count=100&Exp>

Із зазначеного випливає, що те, чи має наказ нормативно-правовий зміст, скоріше за все визначають певні службові особи довільно і не всі відповідні накази подаються для реєстрації до Міністерства юстиції України. Проте незалежно від реєстрації прокурори змушені такі накази виконувати згідно з вимогою частини 2 статті 17 Закону. Описана ситуація не відповідає принципу юридичної визначеності.

Загалом обсяг повноважень Генерального прокурора завеликий. Здійснювати їх усі жодна особа на такій посаді самотійно не здатна. Тому кожен Генеральний прокурор ті або інші повноваження змушений фактично делегувати заступникам чи іншим прокурорам або навіть помічникам.

Напрошується висновок про необхідність перегляду повноважень Генерального прокурора, зокрема передачі значної їх частини органам прокурорського врядування.

З вересня 2016 року по серпень 2019 року повноваження Генерального прокурора розширилися лише завдяки отриманню ним можливості за поданням Генеральної інспекції направляти матеріали до ДБР (новий п. 9-1 ч. 1 ст. 9 Закону).

*Загалом обсяг повноважень Генерального прокурора завеликий. Здійснювати їх усі жодна особа на такій посаді самотійно не здатна.*

Згідно із Законом від 19 вересня 2019 року сфера повноважень Генерального прокурора розширилася, а обсяг повноважень значно збільшився — зміни до статті 9 Закону «Про прокуратуру» зобов'язали Генерального прокурора у сфері здійснення ним *організаційно-адміністративних повноважень*:

- затверджувати стратегію розвитку прокуратури<sup>40</sup>;
- затверджувати положення про систему індивідуального оцінювання якості роботи прокурорів, систему оцінювання якості роботи прокурорів і порядок вимірювання та регулювання навантаження на прокурорів;
- визначати порядок розгляду звернень щодо неналежного виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, встановлених для відповідної адміністративної посади.

Водночас Генеральний прокурор втратив повноваження ухвалювати рішення про застосування до прокурора окружної прокуратури дисциплінарного стягнення або неможливість

---

[nd=29.3.2#29.3.2; https://www.reestrnpa.gov.ua/REESTR/RNAweb.nsf/webActByOrg?OpenView&Start=376&Count=100&Collapse=377.1.1.1#377.1.1.1](https://www.reestrnpa.gov.ua/REESTR/RNAweb.nsf/webActByOrg?OpenView&Start=376&Count=100&Collapse=377.1.1.1#377.1.1.1)

<sup>40</sup> Стратегія розвитку прокуратури на 2021–2023 роки, затверджена 16 жовтня 2020 року наказом № 489.

подальшого перебування такої особи на посаді прокурора — це повноваження передане прокурору обласної прокуратури.

У цьому зв'язку слід нагадати, що ще у 2004 році Венеційська комісія висловлювала занепокоєння тим, що повноваження Генерального прокурора України, який очолює дуже централизовану структуру, є виключно широкими і не обмежуються забезпеченням узгодженого підходу до застосування закону. Поєднання ієрархічної системи з коротким п'ятирічним терміном і владою призначати та звільняти з посади зосереджує велику частину повноважень у Генерального прокурора і не залишає жодної незалежності в руках окремого прокурора. Уся влада в прокуратурі чітко зосереджена в руках однієї фізичної особи — Генерального прокурора. З огляду на надмірні повноваження установи загалом він чи вона стає однією з найвпливовіших осіб у країні»<sup>41</sup>.

### 1.5. Організаційне забезпечення прокуратури

У 2014 році організаційному забезпеченню діяльності прокуратури уперше було присвячено окремий розділ — Розділ X Закону «Про прокуратуру».

Установлений Законом порядок фінансування й організаційного забезпечення діяльності прокуратури є однією з гарантій єдності системи прокуратури та незалежності її прокурорів (ст. 16). При цьому питання організаційного забезпечення стосується внутрішньої діяльності прокуратури й належить до компетенції органів прокурорського самоврядування (ст. 65, 67, 71).

Статтями 87–91 Закону передбачені:

- особливості забезпечення функціонування прокуратури (зокрема, визначення у Державному бюджеті України видатків на фінансування прокуратури не нижчими за рівень, що забезпечує можливість повного й незалежного здійснення її повноважень відповідно до закону);
- дія єдиної системи забезпечення функціонування прокуратури;
- засади фінансування прокуратури (за рахунок коштів Державного бюджету України з неможливістю скорочення визначених у Державному бюджеті України видатків у поточному фінансовому році)<sup>42</sup>;
- порядок фінансування прокуратури (згідно з кошторисами й щомісячними розписами видатків);
- - забезпечення потреб прокурора, пов'язаних з його професійною діяльністю.

<sup>41</sup> Висновок на проєкт Закону «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру», ухвалений Венеційською комісією на її 60-му пленарному засіданні (Венеція, 8–9 жовтня 2004 року). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2004\)038-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2004)038-e)

<sup>42</sup> Щоправда, уже за два місяці, 28 грудня 2014 року, друге із цих положень було скасоване в контексті загальної позиції уряду Арсенія Яценюка з реалізації заходів щодо економного та раціонального використання державних коштів.

---

Для порівняння треба нагадати, що в плані організаційного забезпечення старий Закон «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року передбачав лише, що фінансування органів прокуратури здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, а місцеві ради забезпечують відповідні прокуратури службовими приміщеннями на умовах оренди.

Закон від 19 вересня 2019 року запровадив позитивну зміну в засадах фінансування прокуратури: якщо раніше воно здійснювалося лише за рахунок коштів Державного бюджету України, то відтепер дозволено залучати й інші джерела, не заборонені законодавством, у тому числі у випадках, передбачених міжнародними договорами України або проєктами міжнародної технічної допомоги, зареєстрованими в установленому порядку.

## Розділ 2.

### Прокурорське самоврядування

#### 2.1. Засади прокурорського самоврядування

Питання визначення порядку здійснення самоврядування здебільшого віднесено на розсуд законодавця, адже не існує жодних міжнародних норм, які б регулювали створення та функціонування органів прокурорського самоврядування, про що зазначала Венеційська комісія у своєму Висновку<sup>43</sup>.

У більшості європейських держав прокуратура підпорядковується міністерству юстиції або судовій системі. Залежно від місця та ролі прокуратури в системі органів державної влади в тому або іншому вигляді функціонують й органи прокурорського самоврядування<sup>44</sup>.

З досвіду європейських держав відомо, що діяльність органів професійного самоврядування спрямована здебільшого на досягнення таких цілей і завдань:

- сприяння організації професійної діяльності, зокрема через участь цих органів у процедурах допуску до професії (ліцензуванні) та виключення з професії (дискваліфікації);
- підвищення професійного рівня членів професії, а також сприяння підготовці осіб, котрі претендують на право займатися такою діяльністю;
- представництво інтересів професії та надання суспільству інформації про діяльність органів професійного самоврядування;
- розвиток міжнародних зв'язків, обмін досвідом з аналогічними іноземними органами<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Висновок № 667/2012 на проєкт Закону України «Про прокуратуру» (підготовлений українською Комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права), ухвалений Венеційською комісією на її 92-му пленарному засіданні (12–13 жовтня 2012 року) на основі коментарів Джеймса Гамільтона (тимчасового члена комісії, Ірландія), Йоргена Стіна Соренсена (члена комісії, Данія), Ганни Сухоцької (членкині комісії, Польща). URL: <https://pravo.org.ua/vysnovok-shhodo-proektu-zakonu-ukrayiny-pro-prokuraturu/>

<sup>44</sup> Безкровний Є. А. Мета прокурорського самоврядування крізь призму європейського законодавства. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2017. № 1(77). С. 38.

<sup>45</sup> Слюсаревський М. Самодіяльне регулювання чи професійне самоврядування? // *Дзеркало тижня*, випуск № 36, 01.–08.10.2010. URL: [https://zn.ua/ukr/LAW/samodiyalne\\_regulyuvannya\\_chi\\_profesiyne\\_samovyaduvannya.html](https://zn.ua/ukr/LAW/samodiyalne_regulyuvannya_chi_profesiyne_samovyaduvannya.html)

У далекому 1995 році при вступі до Ради Європи Україна взяла на себе зобов'язання змінити роль і функції прокуратури. Організація і внутрішнє управління прокуратури повинні відповідати вимогам неупередженості й незалежності. У Висновку ПАРЕ щодо заявки України на вступ до Ради Європи за № 190 (1995) від 26 вересня 1995 року<sup>46</sup> в частині зміни ролі та функцій Генеральної прокуратури України шляхом перетворення цього інституту в орган, який відповідатиме стандартам Ради Європи (пп. VI п. 11), наведені два важливі елементи, які мають забезпечити незалежність прокурора в будь-якій правовій системі: 1) прозора процедура добору кадрів на посади прокурорів, призначення та просування по службі; 2) справедлива процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Проте у 2001 році ПАРЕ у своїй резолюції констатувала відсутність суттєвих позитивних змін у питанні трансформації ролі та функцій органів прокуратури України. На виконання зазначеної резолюції того ж 2001 року в Україні було впроваджено так звану малу судову реформу, у межах якої в системі органів прокуратури почався процес реалізації на практиці якісних змін функціонування прокуратури, як того вимагала Рада Європи<sup>47</sup>. Проте фактично нічого не змінилося, і ПАРЕ повторила своє занепокоєння у 2010 році. Урешті, у 2011 році в межах Плану заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи, затвердженого указом Президента України від 12 січня 2011 року<sup>48</sup>, було розроблено декілька проєктів законів. Згодом вони лягли в основу чинного Закону «Про прокуратуру».

Закон «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року заклав підґрунтя для виконання рекомендацій Ради Європи щодо відповідності органів прокуратури України європейським стандартам. Він закріпив незалежність прокурорів, однією з гарантій забезпечення якої є функціонування ефективних органів прокурорського самоврядування, що складаються з представників прокурорської спільноти. Саме вони, за задумом законодавця, повинні розв'язувати кадрові й дисциплінарні питання, підтверджувати самоврядність професії прокурора. Фактично ж система органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, запрацювала у 2017 році й функціонує понині.

Порядок здійснення прокурорського самоврядування також визначається Законом «Про прокуратуру». Розв'язання питань внутрішньої діяльності прокуратури органами прокурорського самоврядування — одна зі складових єдності системи прокуратури України (п. 5 ч. 5 ст. 7 Закону), а функціонування цих органів — складова незалежності прокурора (п.

---

<sup>46</sup> Висновок № 190 (1995) ПАРЕ щодо заявки України на вступ до Ради Європи (1995). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_590#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_590#Text)

<sup>47</sup> Стеценко В. В. Реформа прокуратури в Україні: хронологія функціональних змін. *Форум права*. 2016. № 1. С. 233–240.

<sup>48</sup> Указ Президента України від 12 січня 2011 року № 24 «Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/24/2011#Text>.

б ч. 1 ст. 16 Закону). Принцип незалежності прокурора похідний від конституційного принципу незалежності правосуддя<sup>49</sup>: як прокурорське, так і суддівське самоврядування мають аналогічні мету та завдання (відповідно для кожної професії), спрямовані на зміцнення незалежності цих органів та захисту від незаконного втручання в їхню діяльність.

За своїм змістом поняття самоврядності означає колегіальне (колективне<sup>50</sup>) ухвалення рішень прокурорською спільнотою. Такий крок необхідний для гарантування незалежності прокурора в його професійній діяльності. Прокурорське самоврядування є принципом організації прокуратури<sup>51</sup> загалом.

Прокурор має право брати участь у прокурорському самоврядуванні для розв'язання питань внутрішньої діяльності прокуратури (ст. 19 Закону). Участь прокурора в професійному самоврядуванні, хоча і є його правом, проте не передбачає окремого акту волевиявлення. Аплікант, отримавши статус прокурора, автоматично стає частиною професійної спільноти, щодо якої законодавець застосовує термін «прокурорський корпус». Наприклад, у статті 71 Закону вказано серед повноважень Ради прокурорів України, що вона «оприлюднює заяви від імені прокурорського корпусу про факти порушення незалежності прокурора». Прокурорський корпус становлять усі прокурори, які обіймають посади, зазначені в статті 15 Закону. Саме представники цього корпусу є носіями права на самоврядування та обов'язку виконувати рішення органів самоврядування<sup>52</sup>.

Розділ VIII Закону регулює порядок здійснення прокурорського самоврядування та реалізації повноважень органами, що забезпечують діяльність прокуратури.

Прокурорське самоврядування — це самостійне колективне розв'язання прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури з метою:

- 1) забезпечення організаційної єдності функціонування органів прокуратури, підвищення якості роботи прокурорів;
- 2) зміцнення незалежності прокурорів, захисту від втручання в їхню діяльність;
- 3) участі у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного й іншого забезпечення прокурорів, а також контролю за дотриманням установлених нормативів такого забезпечення;

---

<sup>49</sup> Проневич О. С. Принцип незалежності прокуратури: догматично-правова інтерпретація та правова регламентація. *Вісник ХНУВС*. 2014. № 4 (67). С. 6–16.

<sup>50</sup> Добровольський Д. М. Роль органів прокурорського самоврядування в забезпеченні реалізації принципу незалежності прокуратури. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2016. № 19. С. 145.

<sup>51</sup> Д'ячков Д. С. Прокурорське самоврядування як принцип організації прокуратури. *Держава та регіони. Серія «Право»*. 2018. № 2 (60). С. 71–76.

<sup>52</sup> Костенко С. К. Органи прокурорського самоврядування та органи прокурорського врядування: розмежування понять. *Право і суспільство*. 2019. № 1. Частина 2. С. 11.

- 4) обрання чи призначення прокурорів до складу інших органів у випадках і в порядку, встановлених законом (ч. 1 ст. 65 Закону).

Забезпечення роботи Всеукраїнської конференції прокурорів, діяльності Ради прокурорів України здійснює ОГП за рахунок коштів Державного бюджету України. Запит про обсяг коштів, необхідних для забезпечення діяльності органів прокурорського самоврядування, Рада прокурорів України подає до ОГП (ст. 72 Закону).

Прокурорське самоврядування здійснюється через Всеукраїнську конференцію прокурорів<sup>53</sup> і Раду прокурорів України (ч. 1 ст. 66 Закону). Органи, що забезпечують діяльність прокуратури: орган, що здійснює дисциплінарне провадження, — КДКП (ст. 73 Закону) і ТЦПУ (ст. 80 Закону).

Зазначений поділ на органи прокурорського самоврядування та органи, що забезпечують діяльність прокуратури, зумовлений тим, що більшість членів КДКП (6 членів з 11) не є прокурорами. За своїм змістом цей орган не може називатися органом прокурорського самоврядування, оскільки в ньому не забезпечене належне представництво прокурорів. Європейський досвід свідчить, що як кадрова, так і дисциплінарна функції зазвичай належать представникам професії, тобто органам самоврядування. Адже однією із засадничих ознак органів самоврядування є те, що суб'єкт та об'єкт управління збігаються. Тому через наявність у складі органу осіб, які призначаються не органами самоврядування із членів відповідного професійного корпусу (прокурорського корпусу), а інших осіб, такий орган не може належати до переліку органів самоврядування.

Водночас в умовах формування нової прокуратури законодавець пішов на компроміс і збалансував КДКП представниками юридичної професії, тобто не віддав функцію притягнення до дисциплінарної відповідальності лише прокурорам. Причиною цього є побоювання закритості прокурорської системи та потреба в перехідному періоду для адаптування прокурорів до нової моделі адміністрування. Глобальніше: недовіра до широких дискреційних повноважень органів влади, попри те, що європейські стандарти й практики свідчать про зворотне.

Група держав проти корупції (далі — GRECO) розкритикувала такий компроміс: «Чинне законодавство не забезпечує того, що більшість місць у Комісії матимуть прокурори. Це відрізняє ситуацію в Україні практично від усіх держав GRECO, які сформували аналогічні органи. Забезпечення того, що більшість прокурорів у Комісії обиратимуться своїми колегами, є відповідним заходом, який допоможе їм повною мірою відстоювати свою легітимність та надійність, а також зміцнювати свою роль як гаранта незалежності та автономності

---

<sup>53</sup> Тут і далі ми вживаємо назву «Всеукраїнська конференція прокурорів», хоча з 2014 до 2016 року в Законі № 1697-VII вона називалася «Всеукраїнська конференція працівників прокуратури». Далі ми пояснюємо причину перейменування.

прокурорів» (п. 216 Звіту)<sup>54</sup>. У підсумку GRECO рекомендувала внести зміни до положень про формування складу Комісії для забезпечення того, щоб більшість місць займали прокурори, обрані своїми колегами.

*Водночас в умовах формування нової прокуратури законодавець пішов на компроміс і збалансував КДКП представниками юридичної професії, тобто не віддав функцію притягнення до дисциплінарної відповідальності лише прокурорам.*

Тож такий поділ на органи прокурорського самоврядування та органи, що забезпечують діяльність прокуратури, радше умовний, адже як Всеукраїнська конференція прокурорів, так і Рада прокурорів України й КДКП за своїми функціями є прокурорським самоврядуванням, попри особливості, які мають ці органи в Україні. КДКП можна назвати окремим органом прокурорського врядування<sup>55</sup> зі спеціальною компетенцією<sup>56</sup>.

*Група держав проти корупції (далі — GRECO) розкритикувала такий компроміс:*

Також не зрозуміло, про які «органи» в множині йдеться в назві Розділу VIII Закону, оскільки він містить лише норми глави 3 про один такий орган, яким є КДКП, а також ТЦПУ, але це не орган, а державна установа (ст. 80 Закону). До того ж положення про ТЦПУ неправильно розміщені в одній главі з положеннями про КДКП, адже ТЦПУ функціонує при ОГП (ч. 3 ст. 80 Закону), а не КДКП<sup>57</sup>.

Що ж стосується самих прокурорів, то думки розділилися: на запитання «Чи вважаєте Ви, що КДКП є органом прокурорського самоврядування?» відповіли «так» — 49,1% респондентів; «ні, це окремий орган системи прокуратури» — 47,4%; «ні, це окремий державний орган» — 3,5% (результати опитування 2019 року, у якому взяли участь

<sup>54</sup> Звіт за результатами 4-го раунду оцінювання щодо запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів Групи держав по боротьбі з корупцією (GRECO), ухвалений на 76-му пленарному засіданні GRECO (Страсбург, 17–23 червня 2017 року). URL: <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-p3-76-greco-19-23-2017-/1680737206>.

<sup>55</sup> Щодо розмежування понять «органи прокурорського самоврядування» та «органи прокурорського врядування» див. Розділ 1.2 у вид.: Костенко С. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів: правовий статус та шляхи реформування : монографія. Київ : Національна академія прокуратури України, 2019. С. 36–60.

<sup>56</sup> Костенко С. К. Статус Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів як органу системи правосуддя. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 5. Т. 3. С. 146–153.

<sup>57</sup> Костенко С. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів: правовий статус та шляхи реформування : монографія. Київ : Національна академія прокуратури України, 2019. С. 30.

2 446 респондентів — прокурорів органів прокуратури всіх рівнів і спеціалізації, які розташовані на території дев'яти регіонів України)<sup>58</sup>.

Водночас стосовно Національної академії прокуратури України (пізніше — ТЦПУ) різних поглядів немає: законодавець чітко відніс її до органів, що забезпечують діяльність прокуратури, адже вона функціонує при Генеральній прокуратурі України. За своїм статусом Академія є державним вищим навчально-науковим закладом, який забезпечує підготовку фахівців з вищою освітою, здійснює спеціальну підготовку кандидатів на посаду прокурора, підвищення кваліфікації прокурорів, а також науково-дослідну діяльність (ст. 80 Закону «Про прокуратуру»). Мова йде про підготовку бакалаврів і магістрів за спеціальністю «Правознавство», функціонування аспірантури / докторантури та професійне навчання прокурорів. До 2015 року в Академію на конкурсних умовах і за вступним іспитом на навчання набирали студентів-юристів звичайних закладів вищої освіти з освітнім рівнем «бакалавр». Вони навчалися за спеціальною програмою, тобто готувалися до роботи саме прокурорами. З 2015 року, коли після змін до законодавства<sup>59</sup> на Академію перестав розповсюджуватися Закон «Про вищу освіту», вона поступово стала набувати функцій тренінгового центру. У ході подальших реформ ці функції були суттєво звужені до первинної підготовки прокурорів і підвищення кваліфікації.

*...такий поділ на органи прокурорського самоврядування та органи, що забезпечують діяльність прокуратури, радше умовний, адже як Всеукраїнська конференція прокурорів, так і Рада прокурорів України й КДКП за своїми функціями є прокурорським самоврядуванням.*

У 2016 році були внесені зміни до Конституції України щодо правосуддя — вилучено Розділ VII «Прокуратура» (Закон від 2 червня 2016 року № 1401-VIII). Цим Законом не тільки визначено новий конституційно-правовий статус прокуратури, а й закладено конституційні засади для розв'язання низки важливих завдань з формування прокурорського корпусу на принципах, які відповідають європейським стандартам у цій галузі та статусу прокурорів як представників системи правосуддя.

Перед ухваленням відповідних змін до Конституції України на 104-му пленарному засіданні Венеційської комісії було ухвалено Остаточний висновок (документ CDL-AD(2015)027<sup>60</sup>), у якому сказано, що «остання версія змін до Конституції України, підготовлена Робочою

<sup>58</sup> Там само. С. 96.

<sup>59</sup> Закон України від 2 липня 2015 року № 578-VIII «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо удосконалення та особливостей застосування окремих положень». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/578-19/ed20160101#Text>

<sup>60</sup> Opinion on the Proposed Amendments to the Constitution of Ukraine regarding the Judiciary as approved by the Constitutional Commission on 4 September 2015 adopted by the Venice Commission at its

групою Конституційної комісії з питань правосуддя, є дуже позитивною і добре підготовленою та заслуговує повної підтримки».

У Пояснювальній записці до проєкту Закону від 25 листопада 2015 року № 3425 (який потім став Законом № 1401-VIII) зазначено, що Стратегією сталого розвитку «Україна — 2020», схваленою указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5, *судову реформу було визначено як першочергову*, оскільки «вона є однією з найочікуваніших у суспільстві, адже справедливий, безсторонній та неупереджений суд є важливою гарантією ефективної боротьби з корупцією, надходження в Україну інвестицій, забезпечення прав і свобод кожного та побудови держави, керованої верховенством права». Судова реформа включатиме як оновлення законодавства, так і ухвалення змін до Конституції України.

Основним документом, зі змісту якого можна зрозуміти перспективи подальших законодавчих розробок у цьому напрямі, є указ Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015, яким схвалено Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки<sup>61</sup>. Деталізований перелік завдань, заходів, очікуваних результатів і показників реалізації впровадження реформи прокуратури України містився у Плані дій щодо реалізації положень цієї Стратегії, схваленому Радою з питань судової реформи (консультативно-дорадчим органом при Президентові України). До нього також розроблялися річні плани реалізації. Указом Президента України від 21 червня 2019 року № 421/2019<sup>62</sup> визнані такими, що втратили чинність, попередні президентські укази про утворення та діяльність Ради з питань судової реформи та утворено Комісію з питань правової реформи як консультативно-дорадчий орган при Президентові України.

Нова редакція Розділу VIII «Правосуддя» Конституції України містить опосередковані згадки про прокурорське самоврядування:

- 1) відповідно до закону в системі правосуддя утворюються органи та установи для забезпечення добору суддів, прокурорів, їхньої професійної підготовки, оцінювання, розгляду справ щодо їхньої дисциплінарної відповідальності, фінансового та організаційного забезпечення судів (ст. 131 Конституції України);
- 2) ВРП серед іншого розглядає скарги на рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді чи прокурора (п. 3 ст. 131 Конституції України).

---

104th Plenary Session (Venice, 23–24 October 2015). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)027-e)

<sup>61</sup> Указ Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015 «Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276/2015#Text>

<sup>62</sup> Указ Президента України від 21 червня 2019 року № 421/2019 «Про Комісію з питань правової реформи». URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4212019-27629>

Оскільки прокуратуру віднесено до системи правосуддя (проте вона не є органом правосуддя), то було б логічно поширити аналогічні положення про захист професійних інтересів прокурорів і розв'язання питань внутрішньої діяльності прокурорів відповідно до закону на прокурорське самоврядування. До того ж до завдань органів прокурорського самоврядування як тоді, так і зараз Законом № 1697-VII було віднесено «вирішення прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури» (ч. 1 ст. 65 Закону). До питань внутрішньої діяльності прокуратури належать питання організаційного забезпечення прокуратури та діяльності прокурорів, соціального захисту прокурорів і їхніх сімей, а також інші питання, що безпосередньо не пов'язані з виконанням повноважень прокурорів (ч. 2 ст. 65 Закону). Іншими словами, законодавець відокремлює добір, професійну підготовку, оцінювання, розгляд справ щодо дисциплінарної відповідальності суддів та аналогічні механізми для прокурорів. Водночас внаслідок віднесення і перших, і других до системи правосуддя, аналогічні положення Конституції України були б логічними.

У 2019 році Україна обрала нового Президента України, новий склад парламенту, було призначено новий уряд. Політична програма всіх гілок влади передбачала масштабні реформи, зокрема у сфері правосуддя. Тож не дивно, що вже в кінці літа 2019 року було призначено нового Генерального прокурора та запущено масштабну реформу прокуратури, яка триває й досі.

Реформування органів прокуратури розпочалося з ухвалення Закону від 19 вересня 2019 року № 113-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури». Саме вказівка на «першочергові заходи» в назві Закону свідчить про масштабність і поступовість етапів реформування прокуратури, щоправда, наступного законодавчого з подібною назвою чи паралельно акта з «другорядними заходами» не було.

У Пояснювальній записці до проєкту Закону № 1032 (який став Законом № 113-IX) зазначено, що «утворені у системі прокуратури такі нові структури, як КДКП та Рада прокурорів України, як продемонструвала практика їх діяльності за ці роки, виявилися нездатними у повній мірі незалежно і ефективно виконувати покладені на них функції». У результаті реформа прямо зачіпала питання діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури.

Ухваленим Законом № 113-IX тимчасово, до 1 вересня 2021 року, призупинено повноваження КДКП і встановлено, що Генеральний прокурор:

- 1) затверджує порядок проведення добору кадровими комісіями на зайняття вакантної посади прокурора;
- 2) визначає порядок заміщення тимчасово вакантних посад прокурорів в органах прокуратури;

- 3) призначає осіб на адміністративні посади в ОГП і на посаду керівника обласної прокуратури (за схваленням Комісії з добору керівного складу органів прокуратури);
- 4) визначає порядок розгляду дисциплінарних скарг кадровими комісіями про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснення дисциплінарного провадження;
- 5) визначає порядок ухвалення рішення кадровими комісіями за результатами дисциплінарного провадження і за наявності підстав, передбачених Законом «Про прокуратуру», про накладення на прокурора дисциплінарного стягнення або рішення про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора.

Отже, **строком на два роки Генеральний прокурор перебрав на себе кадрову й дисциплінарну функції** для забезпечення «повноцінного кадрового перезавантаження з метою очищення лав прокурорів від осіб, які не відповідають вимогам доброчесності і професійності» та подолання «негативної практики корпоративної закритості професії прокурора», як зазначалося в цілях реформи прокуратури.

Частину положень цієї реформи (підходів з «очищення кадрів» попри гарантії незалежності прокурора) Конституційний Суд України визнав неконституційними в рішенні від 1 березня 2023 року № 1-р(II)/2023<sup>63</sup>, ухваленому за конституційною скаргою Василенка С. М., звільненого в результаті цієї реформи. Так, визнано неконституційним пункт 6 Розділу II «Прикінцеві і перехідні положення» Закону № 113-IX, який унормував відносини з попередження прокурорів про можливе майбутнє звільнення з посади.

Конституційний Суд України визнав, що окремі формулювання цього Закону можуть тлумачитися по-різному, а прокурор, якого вони стосуються, не може узгоджувати свою майбутню поведінку через їхню нечіткість.

Оскільки предметом конституційної скарги був саме цей елемент реформи прокуратури, то питання відповідності Конституції України всього процесу реформування не ставилося. Понад те, Конституційний Суд України дійшов висновку, що мета ухвалення оспорюваного припису Закону № 113-IX загалом правомірна з огляду на «кадрове перезавантаження» органів прокуратури<sup>64</sup>.

Водночас, що стосується органів прокурорського самоврядування та органів, які забезпечують діяльність прокурорів, то реформа «зацепила» саме КДКП через зупинення її

---

<sup>63</sup> Рішення Конституційного Суду України від 1 березня 2023 року № 1-р(II)/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va01p710-23#Text>

<sup>64</sup> Конституційний Суд України визнав частину положень реформи органів прокуратури 2019 року неконституційними // Центр політико-правових реформ, 03.03.2023. URL: <https://pravo.org.ua/strong-konstytutsijnyj-sud-ukrayiny-vyznav-chastynu-polozhen-reformy-organiv-prokuratury-2019-roku-nekonstytutsijnymy-strong/>

повноважень. Положення про Всеукраїнську конференцію прокурорів чи Раду прокурорів України вона оминула.

Законом № 113-IX Національну академію прокуратури України було перейменовано на ТЦПУ. При цьому змінилася не лише назва установи, а й суттєво зменшилися її функції. Зараз вона опікується лише підвищенням кваліфікації прокурорів, тобто більше не готує бакалаврів, магістрів з правознавства та не є науковою установою (відсутня аспірантура / докторантура).

Наразі ТЦПУ здійснює:

- підвищення кваліфікації прокурорів і державних службовців органів прокуратури з метою розвитку професійної компетентності;
- підготовку прокурорів, початкову підготовку кандидатів на посади прокурорів (у межах проходження стажування — підготовка осіб, що успішно пройшли процедуру добору на посаду прокурора);
- підвищення кваліфікації працівників інших державних органів, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності (на умовах і в порядку, визначених окремо).

Підвищення кваліфікації відбувається силами самих прокурорів, які проходять відповідні курси прокурорів-тренерів (викладачів), а не штатних посад професорсько-викладацького складу, як це було за Національної академії прокуратури України. Також залучають зовнішніх тренерів — адвокатів, правозахисників, журналістів, науковців, слідчих, суддів та інші фахівців у галузі кримінальної юстиції. Можливо, це шлях до спрощення порядку заміщення вакантних посад прокурорів судьями й адвокатами, як це існує в країнах загального права, адже постійний обмін досвідом між прокурорами, адвокатами й судьями в межах підвищення кваліфікації сприяє цьому. Варто також звернути увагу на міжнародний досвід, зокрема німецький<sup>65</sup>, який передбачає планову періодичну процедуру ротації (трансферу) посад суддів на посади в органах прокуратури, що, з одного боку, сприяло б подоланню кадрового дефіциту в судовій гілці влади, а з іншого — підвищенню професіоналізму серед прокурорів.

## 2.2. Всеукраїнська конференція прокурорів

Найвищим органом прокурорського самоврядування є Всеукраїнська конференція прокурорів (ч. 1 ст. 67 Закону), яка ухвалює рішення з питань, що належать до її компетенції. Такі рішення обов'язкові для Ради прокурорів України й будь-яких прокурорів (ч. 3 ст. 67 Закону). Наприклад, Всеукраїнська конференція прокурорів як орган самоврядування затверджує Кодекс професійної етики прокурорів (і вносить зміни до нього), який визначає основні принципи, моральні норми та правила прокурорської етики, якими повинні

<sup>65</sup> Скибенко О. І. Конституційно-правовий статус прокуратури України в умовах реформування. Дисертація на здобуття наук. ступ. к. ю. н. К., 2021. С. 123.

керуватися прокурори при виконанні своїх службових обов'язків і поза службою. Зрозуміло, що спільні правила поведінки мають бути надбанням прокурорської спільноти, тобто самостійно визначатися ними та затверджуватися відповідним органом прокурорського самоврядування.

Чергову Всеукраїнську конференцію прокурорів скликає Рада прокурорів України один раз на два роки. Позачергова Всеукраїнська конференція прокурорів може бути скликана за рішенням Ради прокурорів України (ч. 1 ст. 68 Закону). Делегатами є представники прокуратур усіх рівнів — ОГП (6); обласних прокуратур (по 6 від кожної); окружних прокуратур (по 2 від кожної) (ч. 1 ст. 69 Закону).

Делегати ухвалюють рішення більшістю голосів від загальної кількості обраних делегатів (ч. 6 ст. 70 Закону). Виняток — призначення членів ВРП, Ради прокурорів України і КДКП, яке відбувається шляхом таємного голосування.

Згідно із частиною 2 статті 67 Закону до повноважень Всеукраїнської конференції прокурорів належить:

- 1) заслуховування звіту Ради прокурорів України про виконання завдань органів прокурорського самоврядування, стан фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури;
- 2) обрання членів ВРП та ухвалення рішення про припинення їхніх повноважень відповідно до Конституції і законів України;
- 3) призначення членів Ради прокурорів України, КДКП;
- 4) затвердження Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів і положення про Раду прокурорів України;
- 5) ухвалення положення про порядок роботи КДКП;
- 6) звернення до органів державної влади та їхніх посадових осіб з пропозиціями про шляхи розв'язання питань діяльності прокуратури;
- 7) розгляд інших питань прокурорського самоврядування та здійснення інших повноважень відповідно до цього Закону.

*...спільні правила поведінки мають бути надбанням прокурорської спільноти, тобто самостійно визначатися ними та затверджуватися відповідним органом прокурорського самоврядування.*

Водночас аналіз Закону «Про прокуратуру» дозволяє дійти висновку, що інших повноважень, які були б визначені ним, нема — перелік повноважень у частині 2 статті 67 Закону вичерпний.

Побуває думка, що недоліком такого формату реалізації прокурорського самоврядування є те, що збори прокурорів існують лише на національному (загальному) рівні. Іншими словами, Закон «Про прокуратуру» не передбачає такої організаційної форми прокурорського самоврядування, як збори прокурорів, на різних рівнях, окрім національного. Отже, збори прокурорів Закон не визначає як орган прокурорського самоврядування, і їхня роль у розв'язанні питань внутрішньої діяльності прокуратури обмежена лише обранням делегатів на Всеукраїнську конференцію прокурорів, хоча існують об'єктивні можливості для розширення їхньої компетенції<sup>66</sup>.

До повноважень зборів ОГП, обласних та окружних прокуратур (подібно до повноважень зборів суддів), зокрема, можна було б віднести:

- обговорення питань внутрішньої організації діяльності прокуратури роботи окремих прокурорів (навантаження на прокурорів, визначення їхньої спеціалізації тощо);
- заслуховування звітів прокурорів, які займають адміністративні посади;
- консультації з керівництвом органів прокуратури;
- обговорення фактів порушення гарантій незалежності прокурорів і звернення у зв'язку із цим до відповідних органів<sup>67</sup>.

Сьогодні прокурори фактично не користуються правом звернення до Ради прокурорів України, можливо, тому, що це питання має бути попередньо винесене на збори прокурорів свого рівня. Проте не відомо, скільки таких повідомлень узагалі надійшло. З огляду на це були пропозиції змінити законодавство й оголошувати кількість таких повідомлень у щорічному звіті Генерального прокурора<sup>68</sup>. Наразі пропонують<sup>69</sup> чіткі процедури проведення таких зборів, які можна імплементувати в практичну діяльність органів прокуратури.

Таким чином, варто внести зміни до пункту 1 статті 66 Закону «Про прокуратуру», якими розширити організаційні форми прокурорського самоврядування, а саме: «прокурорське самоврядування здійснюється через збори прокурорів усіх рівнів, Всеукраїнську конференцію прокурорів та Раду прокурорів України».

---

<sup>66</sup> Лапкін А. В. Закон України «Про прокуратуру». Науково-практичний коментар. Х. : Право, 2015. С. 464–465.

<sup>67</sup> Маслова О. Професійне самоврядування як гарантія незалежності прокурорів і суддів: порівняльний аспект. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4. С. 118–119; Банчук О. А., Малишев Б. В. Лекція для прокурорів у слайдах / Прокурорське самоврядування в Україні та Європі. Центр політико-правових реформ. К., 2016.

<sup>68</sup> Проєкт Закону про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю від 18 вересня 2020 року № 4131. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=69998](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69998)

<sup>69</sup> Дрогомирецька Л. С. Збори прокурорів як одна з форм прокурорського самоврядування. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 2. Т. 2. С. 143–145.

З 15 квітня 2016 року<sup>70</sup> набрали чинності положення Закону «Про прокуратуру» щодо функціонування органів прокурорського самоврядування та КДКП.

На 22 квітня 2016 року була призначена Всеукраїнська конференція працівників прокуратури — перше скликання найвищого органу прокурорського самоврядування. Із цього дня важелі впливу на призначення, переміщення по службі й дисциплінарну відповідальність прокурорів мали перейти в руки Ради прокурорів України й КДКП, а не Генерального прокурора.

Конференція відбулася 27 квітня 2016 року, було ухвалено Регламент Всеукраїнської конференції працівників прокуратури, яким визначено підготовку, проведення, розгляд питань й ухвалення рішень, а також інші питання її процедурної діяльності<sup>71</sup>. Результатом роботи конференції стали ухвалені положення про Раду прокурорів України, про КДКП і Кодекс професійної етики працівників прокуратури, а також перші обрані члени нових органів — Ради прокурорів України і КДКП.

Такі кроки мали дозволити розпочати функціонування органів прокурорського самоврядування. Проте цього не відбулося у зв'язку зі зміною Генерального прокурора. 12 травня 2016 року набрали чинності зміни до Закону «Про прокуратуру» щодо кваліфікаційних вимог до посади Генерального прокурора, що уможливило призначення на цю посаду Юрія Луценка, який не мав вищої юридичної освіти. Цими змінами на рік, до 15 квітня 2017 року, було відтерміноване прокурорське самоврядування — у перехідних положеннях Закону № 1697-VII йшлося, що тимчасово, до 15 квітня 2017 року, призначення прокурора на адміністративну посаду першого заступника Генерального прокурора, заступника Генерального прокурора, керівника підрозділу Генеральної прокуратури України (далі — ГПУ), його заступника, керівника регіональної прокуратури, його першого заступника та заступника, керівника місцевої прокуратури здійснюється Генеральним прокурором. Пояснювалося це тим, що «реальне прокурорське самоврядування може запрацювати лише після якісного оновлення кадрів. Таку позицію підтримують громадські активісти, європейські партнери та США»<sup>72</sup>.

*Звучали такі слова: «Зрозуміло, що мета нинішнього керівництва Генеральної прокуратури — “контрольоване прокурорське самоврядування”, яке знищить саму ідею реформи прокуратури. І новий Генеральний прокурор, хто би ним не став, буде зв'язаний таким “контрольованим прокурорським самоврядуванням”, а по суті буде контрольований старою*

<sup>70</sup> Пізніше Законом від 12 травня 2016 року № 1355-VIII їх відтерміновано до 15 квітня 2017 року.

<sup>71</sup> Регламент Всеукраїнської конференції працівників прокуратури, ухвалений Всеукраїнською конференцією працівників прокуратури 27 квітня 2016 року. URL: [http://www.gp.gov.ua/ua/vkpp.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=182813](http://www.gp.gov.ua/ua/vkpp.html?_m=publications&_t=rec&id=182813)

<sup>72</sup> Виступ народного депутата Алексєєва С. О. на 35-му пленарному засіданні Верховної Ради України (стенограма від 10 травня 2016 року; 17:36:57). URL: <https://www.rada.gov.ua/meeting/stenogr/print/6196.html>

прокурорською системою... Конференція прокурорів — це делегати від Генеральної прокуратури, регіональних прокуратур та місцевих прокуратур. Більшість учасників — це представники місцевих прокуратур, що саме по собі логічно. Проте всі добре пам'ятають, кого і як саме Шокін призначив керівниками місцевих прокуратур в грудні 2015 року. Колишній Генпрокурор не обрав жодного зовнішнього кандидата, а більшість керівників місцевих прокуратур були просто перепризначені на посади. Тобто на чолі місцевих прокуратур зараз на 100 % лояльні до Шокіна і Севрука люди»<sup>73</sup>. Ще: «Все відбувалося ніби за сценарієм, невідомо ким підготовленим. Порядок денний ухвалили на початку роботи конференції без жодного обговорення, а регламент — наприкінці»<sup>74</sup>. Про роль у цьому майбутнього Генерального прокурора: «Навіть сам — тоді ще народний депутат — Юрій Луценко у квітні 2016 року заявив, що якщо прокурори отримують монополію в кадрових рішеннях, він відмовиться від переходу на роботу в Генеральну прокуратуру. Саме тому, реалізуючи власний сценарій, Юрій Луценко спершу домігся відтермінування повноважень органів, сформованих першою конференцією»<sup>75</sup>.

Урешті, 5 січня 2017 року, набрали чинності зміни до Закону «Про прокуратуру», внесені Законом № 1798-VII «Про Вищу раду правосуддя», якими слова «Всеукраїнська конференція працівників прокуратури» в усіх відмінках і числах були замінені на «Всеукраїнська конференція прокурорів» у відповідному відмінку і числі (пп. «д» п. 27 Прикінцевих та перехідних положень). Це дозволило Генеральному прокурору заново заснувати Раду прокурорів України й КДКП, попри те, що строк повноважень обраних делегатів не сплив, а позачергову Всеукраїнську конференцію прокурорів має право скликати лише Рада прокурорів України (ч. 1 ст. 68 Закону).

Проте після зміни назви органу прокурорського самоврядування обрані конференцією члени зберігають свій статус і можуть бути виключені з них лише на підставах, передбачених Законом «Про прокуратуру». Тому, маючи легітимних кандидатів і нормативні документи, затверджені Всеукраїнською конференцією працівників прокуратури, їх перезаснування у зв'язку з політичною позицією нового Генерального прокурора було необґрунтованим кроком<sup>76</sup> і підривало довіру до самоврядності в органах прокуратури.

Таким чином, проведення першої Всеукраїнської конференції працівників прокуратури просто замовчали в органах прокуратури, її рішення більше не згадували, а правові положення про діяльність органів прокурорського самоврядування та КДКП були відстрочені до 15 квітня 2017 року. У публікаціях конференція працівників прокурорів отримала назву «конференція, якої не було». Справді, у найкращих традиціях перейменувань такого органу,

<sup>73</sup> Касько В. Новий генпрокурор — і не генеральний і не прокурор, або як заговорили реформу // Українська правда, 15.04.2017. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2016/04/15/7105674/>

<sup>74</sup> ГПУ може оскаржити результати конференції прокурорів, — Горбатюк // Лівий берег, 19.05.2016. URL: [https://lb.ua/news/2016/05/19/335530\\_gpu\\_obzhalovat\\_rezultati.html](https://lb.ua/news/2016/05/19/335530_gpu_obzhalovat_rezultati.html)

<sup>75</sup> Петраковський В. Самоврядування для генпрокурора // Українська правда, 03.05.2018. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2018/05/3/7179346>

<sup>76</sup> Інформаційний бюлетень про реформу органів правопорядку в Україні // Експертна група «Поліція під контролем», № 1, березень — травень, 2017. К. : Експертна група «Поліція під контролем», 2017. С. 8.

як Всеукраїнська конференція працівників прокуратури, більше не існувало, а найвищим органом прокурорського самоврядування стала Всеукраїнська конференція прокурорів.

Через рік, 26–27 квітня 2017 року, відбулася перша Всеукраїнська конференція прокурорів на виконання положень Закону «Про прокуратуру» щодо функціонування органів прокурорського самоврядування та КДКП, які набрали чинності 15 квітня 2017 року. Конференцію було скликано у двотижневий строк після 15 квітня 2017 року, як того вимагали перехідні положення Закону «Про Вищу раду правосуддя». При цьому Генеральний прокурор скликав її своїм наказом<sup>77</sup>, що не передбачено ані Законом «Про прокуратуру», ані перехідними положеннями, на підставі яких вона була скликана.

*...маючи легітимних кандидатів і нормативні документи, затверджені Всеукраїнською конференцією працівників прокуратури, їх перезаснування у зв'язку з політичною позицією нового Генерального прокурора було необґрунтованим кроком і підривало довіру до самоврядності в органах прокуратури*

Як і за рік до цього, знову було затверджено Регламент<sup>78</sup> і Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів<sup>79</sup>, документи, що регулюють діяльність Ради прокурорів України й КДКП, а також визначено членів цих органів за відповідною квотою. Цього разу вони вже розпочали свою роботу, і тому ця конференція офіційно вважається першою.

Чергову Всеукраїнську конференцію прокурорів скликає Рада прокурорів України один раз на два роки (ч. 1 ст. 68 Закону). Таким чином, відбулися вже чотири Всеукраїнські конференції прокурорів:

I — 26–27 квітня 2017 року;

II — 20–21 грудня 2018 року;

III — 27–28 серпня 2021 року (перенесена із 16 березня 2020 року);

IV — 28 лютого 2023 року (перенесена з 26 серпня 2022 року).

Проте критика репрезентативності прокурорів усіх рівнів лишилася: неодноразово критики зазначали збори прокуратур, на яких обирали кандидатів, ішлося про те, що все наперед визначено непрозорим недемократичним шляхом тощо. Урешті, як показує практика

<sup>77</sup> Наказ Генерального прокурора України № 90 «Про організаційні заходи із забезпечення першого скликання та проведення Всеукраїнської конференції прокурорів».

<sup>78</sup> Регламент Всеукраїнської конференції прокурорів, ухвалений Всеукраїнською конференцією прокурорів 27 квітня 2017 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0004900-17#Text>

<sup>79</sup> Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів, ухвалений Всеукраїнською конференцією прокурорів 27 квітня 2017 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001900-17#Text>

проведення попередніх Всеукраїнських конференцій прокурорів, «адміністративна проблема» (у значенні адміністративного тиску керівників на підлеглих) первинно виникає на рівні зборів прокурорів відповідних органів прокуратури, які обирають делегатів.

Наприклад, серед делегатів Всеукраїнських конференцій прокурорів, які проводилися у квітні 2017 року та в грудні 2018 року, більше ніж половину становили прокурори, які обіймають адміністративні посади, хоча серед загальної кількості прокурорсько-слідчих працівників прокурори, які обіймають адміністративні посади, становлять лише 24% (станом на 1 лютого 2019 року)<sup>80</sup>. Іншими словами, виникає проблема з репрезентативністю, розв'язати яку могли б законодавчі обмеження для усунення адміністративного впливу, наприклад шляхом заборони обирати делегатами конференції прокурорів, які обіймають адміністративні посади, або встановлення відповідних квот для таких посад.

*...«адміністративна проблема» (у значенні адміністративного тиску керівників на підлеглих) первинно виникає на рівні зборів прокурорів відповідних органів прокуратури, які обирають делегатів.*

### 2.3. Рада прокурорів України

У період між Всеукраїнськими конференціями прокурорів вищим органом прокурорського самоврядування є Рада прокурорів України (ч. 1 ст. 71 Закону). Цей орган складається з 13 осіб, серед яких: 2 представники (прокурори) від ОГП; 4 представники (прокурори) від обласних прокуратур; 5 представників (прокурорів) від окружних прокуратур; 2 представники (вчені), призначені з'їздом представників юридичних закладів вищої освіти та наукових установ (ч. 2 ст. 71 Закону). Члени Ради прокурорів України обираються строком на 5 років без права повторного обрання (ч. 6 ст. 71 Закону).

До повноважень Ради прокурорів України належать такі:

- 1) внесення рекомендацій про призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад. Якщо Генеральний прокурор не погоджується з рекомендованою кандидатурою і відмовляє в призначенні на посаду, він вносить на розгляд Ради прокурорів України іншу кандидатуру;
- 2) організація впровадження заходів щодо забезпечення незалежності прокурорів, поліпшення стану організаційного забезпечення діяльності прокуратур;
- 3) розгляд питань правового захисту прокурорів, соціального захисту прокурорів і членів їхніх сімей й ухвалення рішень із цих питань;

<sup>80</sup> Костенко С. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів: правовий статус та шляхи реформування : монографія. Київ : Національна академія прокуратури України, 2019. С. 102.

- 4) розгляд звернень прокурорів та інших повідомлень про загрозу незалежності прокурорів, вжиття за наслідками розгляду відповідних заходів (повідомлення відповідних органів про підстави для притягнення до кримінальної, дисциплінарної чи іншої відповідальності; ініціювання розгляду питання щодо вжиття заходів забезпечення безпеки прокурорів; оприлюднення заяви від імені прокурорського корпусу про факти порушення незалежності прокурора; звернення до міжнародних організацій з відповідними повідомленнями тощо);
- 5) звернення з пропозиціями про розв'язання питань діяльності прокуратури до органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- 6) здійснення контролю за виконанням рішень органів прокурорського самоврядування;
- 7) надання роз'яснення щодо додержання вимог законодавства про врегулювання конфлікту інтересів у діяльності прокурорів, голови чи членів Відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження;
- 8) інші повноваження, передбачені Законом «Про прокуратуру».

Найяскравішим прикладом «інших повноважень, встановлених цим Законом» є невідкладна перевірка та розгляд звернення прокурора з повідомленням про загрозу його незалежності й ужиття заходів реагування на нього (ч. 6 ст. 16 Закону «Про прокуратуру»).

Існує думка, що органи прокурорського самоврядування мають повністю представляти представники прокуратур усіх рівнів. Тому включення до нього осіб, які не належать до прокурорської спільноти, є сумнівним кроком<sup>81</sup>. По-перше, це не відповідає загальній сутності професійного самоврядування (прокурорського, зокрема), що полягає в об'єднанні осіб, які належать до однієї професії, з метою спільного захисту своїх професійних інтересів, оскільки вчені (навіть представники юридичних закладів вищої освіти й наукових установ) не є прокурорами. По-друге, це суперечить визначеному в статті 65 Закону «Про прокуратуру» поняттю «прокурорське самоврядування», відповідно до якого ним є самостійне колективне розв'язання прокурорами питань внутрішньої організації діяльності прокуратури. Як впливає з формулювання, ці питання розв'язуються самостійно, без участі осіб, які не належать до прокурорів, тобто лише прокурорами, згідно з наданим у законі чітким визначенням особи, яка є прокурором. По-третє, з передбаченого в статті 71 Закону «Про прокуратуру» кола повноважень Ради прокурорів України не ясно, для розв'язання яких саме питань необхідна наявність у її складі вчених, тому що всі зазначені питання прокурори можуть розглянути самостійно в межах своїх компетенції та досвіду.

---

<sup>81</sup> Маслова О. Професійне самоврядування як гарантія незалежності прокурорів і суддів: порівняльний аспект. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4. С. 117.

*...органи прокурорського самоврядування мають повністю представляти представники прокуратур усіх рівнів. Тому включення до нього осіб, які не належать до прокурорської спільноти, є сумнівним кроком*

Як уже зазначалося, про Положення про Раду прокурорів України, затверджене рішенням Всеукраїнської конференції працівників прокуратури від 28 квітня 2016 року<sup>82</sup>, вирішили просто не згадувати під час подальших кроків до формування органів прокурорського самоврядування у 2017 році.

Тому Рада прокурорів України розпочала свою роботу після Всеукраїнської конференції прокурорів на підставі Положення про Раду прокурорів України, затвердженого 27 квітня 2017 року<sup>83</sup>. Перший склад працював у 2017–2021 роках (голова — М. Місюра); наразі свої повноваження реалізує другий склад (голова — А. Єжов).

Виконуючи свої функції, Рада прокурорів України ухвалила низку документів з деталізацією кадрових питань у прокуратурі. Наприклад, критерії оцінювання прокурорів при розв'язанні питань про внесення рекомендації про призначення на вакантні адміністративні посади та критерії при розв'язанні питань про внесення рекомендації про звільнення прокурорів з адміністративних посад<sup>84</sup>. Розроблялися, проте так і не були затверджені, проекти документів про порядок реагування на повідомлення про загрози незалежності прокурора. Не дивно, заходи у відповідь на такі загрози не вживалися, як і звернення з боку прокурорів. Можливо, єдине звернення від імені прокурорського корпусу було<sup>85</sup> щодо посягання на незалежність прокурора через заклики в соціальних мережах і телеграм-каналах вчинити неправомірні дії шляхом висловлення погроз процесуальним керівникам у кримінальних провадженнях (2019).

*Розроблялися, проте так і не були затверджені, проекти документів про порядок реагування на повідомлення про загрози незалежності прокурора. Не дивно, заходи у відповідь на такі загрози не вживалися, як і звернення з боку прокурорів.*

<sup>82</sup> Положення про Раду прокурорів України, затверджене рішенням Всеукраїнської конференції працівників прокуратури 28 квітня 2016 року. URL: [http://www.gp.gov.ua/ua/rpy.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=183202](http://www.gp.gov.ua/ua/rpy.html?_m=publications&_t=rec&id=183202)

<sup>83</sup> Положення про раду прокурорів України, затверджене Всеукраїнською конференцією прокурорів 27 квітня 2017 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002900-17#Text>

<sup>84</sup> Рішення Ради прокурорів України від 31 жовтня 2017 року № 36. URL: [http://old.gp.gov.ua/userfiles/Rishennja\\_\\_36.pdf](http://old.gp.gov.ua/userfiles/Rishennja__36.pdf)

<sup>85</sup> Оприлюднення заяви від імені прокурорського корпусу // Рада прокурорів України, 20.12.2019. URL: [https://rpu.gp.gov.ua/ua/rada\\_news.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=263466](https://rpu.gp.gov.ua/ua/rada_news.html?_m=publications&_t=rec&id=263466)

## 2.4. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів

Уперше ідея узгодження дисциплінарної процедури з міжнародними стандартами була втілена у 2011 році в проєкті Закону «Про прокуратуру», підготовленому робочою групою Центру політико-правових реформ<sup>86</sup>. Цей документ отримав у цілому позитивний висновок Венеційської комісії<sup>87</sup>, що спонукало органи влади наступного року підготувати власний варіант законопроєкту. Ухвалений у 2014 році Закон «Про прокуратуру» здебільшого ґрунтувався на положеннях законопроєкту 2011 року від громадськості. Серед іншого, Закон № 1697-VII визначив, що дисциплінарні функції переважною мірою мають перейти від Генерального прокурора та інших керівників прокуратури до незалежного органу. Хоча в різних країнах-членах Ради Європи відповідні органи «різняються за статусом і важелями впливу на прокуратуру», саме їхня діяльність дозволяє «віднайти баланс між необхідністю забезпечити автономію прокуратури та її підзвітність, діючи водночас як буфер між прокурорами та політичною елітою»<sup>88</sup>, адже «уникнення зловживання прокуратурою в політичних цілях лягло в основу запровадження [подібних] органів»<sup>89</sup>.

Органом, що здійснює дисциплінарне провадження, є КДКП. Це колегіальний орган, що відповідно до повноважень, передбачених цим Законом, визначає рівень фахової підготовки осіб, які виявили намір зайняти посаду прокурора, і розв'язує питання про дисциплінарну відповідальність прокурорів, переведення та звільнення прокурорів з посади (ч. 1 ст. 73 Закону). Комісія здійснює діяльність, пов'язану не тільки зі «входом у професію», а й з подальшою кар'єрою прокурора та її завершенням, впливає на прокурорів задля формування належних морально-ділових якостей засобами дисциплінарного провадження або усуває з посад прокурорів, які вчинили дисциплінарні проступки, несумісні зі статусом прокурора<sup>90</sup>. Іншими словами, забезпечує формування прокурорського конкурсу шляхом розв'язання питань добору (кадрова функція) та звільнення (дисциплінарна функція) з посади в порядку, визначеному Законом.

До складу КДКП входять 11 членів, які є громадянами України, мають вищу юридичну освіту та стаж роботи в галузі права не менше ніж десять років, з яких:

- 5 прокурорів призначає Всеукраїнська конференція прокурорів;

<sup>86</sup> Проєкт Закону України «Про прокуратуру», схвалений 22 грудня 2011 року Комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права // У кн.: Статус органів публічного обвинувачення: міжнародні стандарти, зарубіжне законодавство і пропозиції щодо реформування в Україні. За заг. редакцією О. А. Банчука. К. : Атіка, 2012. С. 555–623.

<sup>87</sup> Висновок Венеційської комісії на проєкт Закону України «Про прокуратуру» (схвалений Комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права) від 15 жовтня 2012 року CDL-AD(2012)019-e. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)019-e)

<sup>88</sup> Порівняльне дослідження прокурорського самоврядування у державах-членах Ради Європи / Лаура Стефан, Ідлір Печі / Проєкт Ради Європи «Подальша підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні», 2018. С. 5. URL: <https://www.coe.int/uk/web/criminal-justice-reform/publications>

<sup>89</sup> Там само.

<sup>90</sup> Костенко С. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів: правовий статус та шляхи реформування : монографія. Київ : Національна академія прокуратури України, 2019. С. 62.

- 2 осіб (вчених) призначає з'їзд представників юридичних закладів вищої освіти та наукових установ;
- 1 особу (адвоката) призначає з'їзд адвокатів України;
- 3 осіб призначає Уповноважений Верховної Ради України з прав людини за погодженням з комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належить організація та діяльність органів прокуратури.

Квота Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини призначати 3 з 11 членів КДКП видається завеликою та нічим необґрунтованою, і саме шляхом її зменшення на 1 особу можуть бути виконані рекомендації GRECO щодо забезпечення більшості в Комісії прокурорів, обраних прокурорами<sup>91</sup>. У такому разі 6 з 11 членів можуть бути обрані самими прокурорами, що забезпечить репрезентативність їхніх інтересів, самоврядність професії та відповідність найкращим європейським практикам.

Якщо проаналізувати порядок формування складу КДКП, то ми побачимо, що з 11 осіб, які входять до її складу, лише 5 гарантовано є прокурорами (менше ніж половина від її складу), що не дає можливості віднести КДКП до органів прокурорського самоврядування. Якщо порівнювати з відповідними органами судової влади, то у Вищій кваліфікаційній комісії суддів України (ВККС) із 16 членів 8 є суддями, які обираються з-поміж суддів або суддів у відставці, а з 21 члена ВРП суддями має бути більшість, а саме — 11 осіб, які обрані з'їздом суддів України з-поміж суддів чи суддів у відставці, і Голова Верховного Суду (входить до ВРП за посадою).

Члени Комісії працюють на постійній основі і на час виконання своїх обов'язків відряджаються до неї. Строк їхніх повноважень становить 3 роки (з можливістю переобрання один раз) (ст. 74 Закону).

*...з 11 осіб, які входять до її складу, лише 5 гарантовано є прокурорами (менше ніж половина від її складу), що не дає можливості віднести КДКП до органів прокурорського самоврядування.*

Організаційне забезпечення діяльності КДКП здійснюється її секретаріатом (ч. 1 ст. 79 Закону).

До повноважень КДКП віднесено:

- 1) ведення обліку даних про кількість посад прокурорів, у тому числі вакантних і тимчасово вакантних;
- 2) проведення добору кандидатів на посаду прокурора;

<sup>91</sup> Костенко С. К. Удосконалення порядку формування складу Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. *Юридичний бюлетень*. 2018. Вип. 7. Ч. 2. С. 76–83.

- з) участь у переведенні прокурорів (переведення до органу прокуратури вищого рівня здійснюється за результатами конкурсу, порядок проведення якого визначається КДКП);
- 4) розгляд скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснення дисциплінарного провадження;
- 5) за результатами дисциплінарного провадження і за наявності підстав, передбачених Законом, ухвалення рішення про накладення на прокурора Генеральної прокуратури України (ОГП), регіональної (обласної) та місцевої (окружної)<sup>92</sup> прокуратури дисциплінарного стягнення або рішення про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора<sup>93</sup>;
- б) інші повноваження, передбачені законом (ч. 1 ст. 77 Закону). До таких повноважень можна віднести: звільнення прокурора у зв'язку з неможливістю виконувати свої повноваження за станом здоров'я (ч. 2 ст. 52 Закону); внесення подання про звільнення Генерального прокурора з посади Президенту України в разі набрання законної сили судовим рішенням про притягнення прокурора до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією (ч. 2 ст. 54 Закону), і в разі набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього (ч. 2 ст. 56 Закону).

КДКП для здійснення своїх повноважень має право ознайомлюватися з документами, отримувати їхні копії, опитувати прокурорів та інших осіб, отримувати за письмовим запитом від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, керівників підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та підпорядкування, громадян, громадських об'єднань необхідну для проведення перевірки інформацію (ч. 2 ст. 77 Закону). На практиці більшість скарг надходить від вищих прокурорів (наприклад, керівників обласних прокуратур) або Генеральної інспекції ОГП.

КДКП утворено 15 квітня 2017 року відповідно до Закону № 1697-VII, у якому визначено її статус і статус органів прокурорського самоврядування. 26–27 квітня 2017 року відбулася Всеукраїнська конференція прокурорів, на якій призначено до складу КДКП 5 прокурорів й ухвалено Положення про порядок роботи КДКП<sup>94</sup>. Усі інші члени КДКП були призначені

<sup>92</sup> До 2019 року — Генеральна прокуратура України, регіональні та місцеві прокуратури; після 2019 — Офіс Генерального прокурора, обласні та окружні прокуратури відповідно. У тексті тут і надалі назви органів вказані на момент реформи, яка розглядається, або подана подвійна назва в дужках для кращого розуміння.

<sup>93</sup> З урахуванням змін, внесених згідно із Законом від 2 липня 2015 року № 578-VIII. До цього моменту до компетенції КДКП помилково (а може, і свідомо) було віднесено лише накладення стягнень щодо прокурорів місцевої (окружної) прокуратури, що нівелювало її роль у забезпеченні прокурорської діяльності.

<sup>94</sup> Положення про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (зі змінами, ухваленими Всеукраїнською конференцією прокурорів 21 грудня 2018 року). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0003900-17#Text>

раніше, однак вони не могли почати роботу, оскільки Комісія повноважна за умови призначення до її складу не менше ніж 9 членів (ч. 4 ст. 74 Закону).

У 2016–2019 роках нерозв'язаними залишалися проблеми, які постали після практичного початку роботи Комісії і яким не було приділено достатньої уваги на етапі ухвалення Закону № 1697-VII:

- 1) у Законі «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» немає розмежування між державною реєстрацією юридичних осіб приватного та публічного права. Тому в Реєстрі засновником КДКП як юридичної особи (державної установи, а не органу) вказана Всеукраїнська конференція прокурорів, що не відповідає ані законодавству, ані чинному статусу КДКП, яка не є органом прокурорського самоврядування за законом і не може бути ним заснована, оскільки це державний орган, засновником якого може бути лише держава. Проблему розв'язали лише у 2021 році, коли КДКП відновила роботу після дворічної зупинки;
- 2) відсутній власний секретаріат для належної аналітичної роботи, діловодства, бухгалтерського обліку, представлення інтересів КДКП у суді під час оскарження її рішень<sup>95</sup> тощо, функції секретаріату КДКП виконує Управління організаційного забезпечення діяльності (Секретаріат) Департаменту кадрової роботи та державної служби ГПУ<sup>96</sup>. Проблему розв'язали лише у 2021 році, коли КДКП відновила роботу після дворічної зупинки, а також запрацював її секретаріат (ч. 1 ст. 79 Закону);
- 3) для членів КДКП робота в Комісії є роботою на повну зайнятість. При цьому розміри посадових окладів визначаються за схемою посадових окладів на посадах державної служби, передбаченою для державних органів, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, і яка визначається щороку Кабінетом Міністрів України<sup>97</sup> під час підготовки проекту закону про державний бюджет на наступний рік (з урахуванням коефіцієнта 1,3). Зокрема, для голови Комісії та його заступників — за підгрупою оплати праці А1 категорії А; членів Комісії — за підгрупою А2 групи А. Станом на 2023 рік це відповідно 40 560 і 38 740 гривень (без урахування надбавок і премій). Що ж стосується надбавок і премій, то «конкретні умови, порядок і розміри преміювання визначаються в положенні про преміювання, що затверджується

---

<sup>95</sup> За перші півтора року роботи КДКП стосовно оскарження рішення, дій чи бездіяльності її членів було подано 162 судові позови, з яких 132 розглянуто. Кожне із цих проваджень вимагало представництва інтересів КДКП.

<sup>96</sup> Відповідно до Положення про Управління організаційного забезпечення діяльності (Секретаріат) Комісії Департаменту кадрової роботи та державної служби Генеральної прокуратури України.

<sup>97</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 4 липня 2017 року № 456 «Про оплату праці членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів» (зі змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2021 року № 1193). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/456-2017-%D0%BF#Text>

Генеральною прокуратурою в установленому порядку»<sup>98</sup>. Іншими словами, заробітна плата (грошове забезпечення) членів комісії залежить від настроїв Кабінету Міністрів України, а премії — від доброї (чи не дуже) волі Генерального прокурора<sup>99</sup>;

- 4) статус матеріалів, які КДКП отримує від Генеральної інспекції, не повністю зрозумілий, відсутнє чітке розмежування повноважень і правил взаємодії між КДКП та інспекцією<sup>100</sup>. Так, на початку роботи Комісії більша частина дисциплінарних скарг надходила від Генеральної інспекції. У дисциплінарних провадженнях за результатами таких скарг КДКП використовувала результати внутрішніх перевірок, проведених інспекцією. Однак Закон «Про прокуратуру» передбачає, що члени Комісії повинні самостійно проводити перевірку наявності підстав для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності.

Станом на кінець 2018 року Комісія провела 70 засідань й ухвалила 945 рішень (321 — з питань добору та переведення прокурорів; 581 — з питань дисциплінарної відповідальності та звільнення прокурорів з посад; 43 — із загальних питань)<sup>101</sup>.

До Комісії надійшло 2 125 дисциплінарних скарг (у 353 випадках було відкрито провадження; у 1 793 — відмовлено у відкритті, а у 39 на той час розв'язувалося питання про відкриття провадження)<sup>102</sup>. Попри автоматизовану систему розподілу таких скарг як елемент відкритості та прозорості рішення про відмову не публікувалися, а лише надсилалися заявнику. Тому зробити висновок про якість «відмовних матеріалів» неможливо. Надалі це стало одним з основних аргументів неякісної роботи КДКП і, як наслідок, зупинки її діяльності у вересні 2019 року у зв'язку із черговою реформою прокуратури.

Водночас, якщо оцінювати дисциплінарну практику як таку, то можна спиратися на результати дослідження 2019 року «Дисциплінарна відповідальність прокурорів в Україні»<sup>103</sup>, присвяченого вивченню практики КДКП щодо притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності протягом 2017–2018 років. Його співавтори проаналізували різні аспекти дисциплінарної практики: законодавче регулювання притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності, відповідність національного законодавства з притягнення

<sup>98</sup> Наказ Генеральної прокуратури України від 9 серпня 2017 року № 234 «Про затвердження Положення про преміювання працівників органів прокуратури, Національної академії прокуратури України та членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1028-17#Text>

<sup>99</sup> Гацелюк В. Вбити дракона або Про прокурорів і пошук істини // Закон і Бізнес, № 35, 16–22.09.2017. URL: <https://zib.com.ua/ua/130146.html>

<sup>100</sup> Звіт за результатами оцінки потреб Ради прокурорів України та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, підготовлений міжнародними консультантами Ради Європи в межах проєкту Ради Європи «Подальша підтримка реформи кримінальної юстиції в Україні» у 2017 році.

<sup>101</sup> Звіт про результати роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів та її секретаріату, 2018. С. 8–9. URL: <https://kdkp.gov.ua/page/zvity-komisii>

<sup>102</sup> Там само. С. 20.

<sup>103</sup> Дисциплінарна відповідальність прокурорів в Україні / О. Банчук, М. Каменев, Є. Крапивін, Б. Малишев, В. Петраковський, М. Цапок. К. : Москаленко О. М., 2019. 140 с.

прокурора до відповідальності міжнародним стандартам, організаційний аспект розгляду скарг Комісією, чинники, які впливають на ухвалення того чи іншого рішення, судову практику в цій сфері. За результатами дослідження було сформульовано низку рекомендацій, адресованих переважно КДКП.

*Під час фокус-групи самі прокурори позитивно оцінювали вплив КДКП на загальну дисципліну в органах прокуратури, адже зросла довіра до того, що існують ефективні механізми впливу на прокурорів, які порушують таку дисципліну. Один з прокурорів зазначав, що «...сама КДКП була досить незалежною. Бо вона могла притягати навіть аж до заступників Генерального прокурора. Вони приходили на комісію, і це дуже дисциплінує. Прямо дуже. Якщо вони не вживають інших важелів, крім формально безпосередньо покарання».*

Згідно з висновками дослідження, відбувся справжній перехід дисциплінарної функції від Генерального прокурора (керівників усіх рівнів) до прокурорського корпусу в особі КДКП. Із часу набрання чинності у 2017 році положеннями Закону «Про прокуратуру» щодо дисциплінарного провадження прокурори стали більш захищеними від незаконного дисциплінарного переслідування і звільнення. За досліджуваний період удвічі зменшилася кількість прокурорів, притягнутих до дисциплінарної відповідальності. Причиною цього стало запровадження нової дисциплінарної процедури, що передбачає процесуальні гарантії захисту прав прокурора, яких вони були позбавлені відповідно до попередньої процедури службових розслідувань і застосування дисциплінарних стягнень. Діяльність КДКП з розгляду дисциплінарних проваджень загалом ґрунтувалася на вимогах Закону, мала тенденцію до послідовності й передбачуваності. Хоча, звісно, були й різні проблеми — від надмірної лояльності до прокурорів Генеральної прокуратури та застосування надто високого стандарту доказування під час розгляду матеріалів дисциплінарної скарги до незабезпечення на достатньому рівні принципу змагальності чи недоведення до відома всіх прокурорів результатів своєї роботи, включно з дисциплінарною практикою<sup>104</sup>.

*...відбувся справжній перехід дисциплінарної функції від Генерального прокурора (керівників усіх рівнів) до прокурорського корпусу в особі КДКП... прокурори стали більш захищеними від незаконного дисциплінарного переслідування і звільнення.*

Тому передумов для зупинення діяльності КДКП на два роки в межах чергової реформи прокуратури насправді не було, таке рішення ґрунтувалося радше на політичних міркуваннях, аніж професійних.

<sup>104</sup> Там само. С. 131–132.

Перехідними положеннями Закону від 19 вересня 2019 року № 113-IX<sup>105</sup> повноваження КДКП були зупинені строком на два роки.

Як зазначили експерти Ради Європи Лорена Бахмаєр і Джеймс Гамільтон, «[р]еформа... створила кадрову комісію, склад та порядок роботи якої не були чітко визначені та, як видається, наділяли Генерального прокурора широкими дискреційними повноваженнями»<sup>106</sup>.

Попри те, що було достатньо дочекатися середини 2020 року, коли мав закінчитися трирічний строк повноважень чинної КДКП, яку критикували автори реформи, вони все одно обрали шлях зупинити її діяльність, щоб реалізувати масштабне кадрове очищення органів прокуратури. Зрозуміло, що органи прокурорського самоврядування та КДКП мали перші вказати на недопустимість таких кроків, які підважували гарантії незалежності прокурора. На жаль, вони промовчали.

Водночас під час фокус-груп з науковцями пролунали протилежні позиції з негативною оцінкою роботи КДКП. Одна з учасниць фокус-групи зазначала: «...з приводу органів прокурорського самоврядування і попередньої КДКП я, мабуть, вітала її розпуск. Я вважала її неефективною, вона не виправдовувала, попередня КДКП прокуратури. В рішеннях неможливо було їхніх спостерегти якусь цілісну вироблену позицію. Якимись вони були строкатими, волюнтаризм вбачався, скажімо так. За діяльністю нової КДКП я не ще не слідувала».

*...передумов для зупинення діяльності КДКП на два роки в межах чергової реформи прокуратури насправді не було, таке рішення ґрунтувалося радше на політичних міркуваннях, аніж професійних.*

У 2019–2021 роках дисциплінарні провадження щодо прокурорів відповідно до наказу Генерального прокурора від 9 січня 2020 року № 9 на рівні ОГП здійснювала **кадрова комісія з розгляду дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурорів**, до складу якої входили сім прокурорів ОГП. На рівні обласних й окружних прокуратур цю діяльність здійснювали лише прокурори, підпорядковані Генеральному прокурору (призначені ним). Їхній правовий статус мав подвійний характер через суміщення прокурорської роботи та дисциплінарної функції — як члена кадрової комісії, оскільки свої обов'язки вони

<sup>105</sup> Закон України від 19 вересня 2019 року № 113-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-20#Text>

<sup>106</sup> Експертна оцінка проєкту Закону № 5158 «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення добору та підготовки прокурорів» і проєкту Закону № 5157 «Про внесення змін до розділу II «Прикінцеві і перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» щодо окремих аспектів дії перехідних положень» від 18 травня 2021 року. URL: <https://rm.coe.int/ukr-coe-expert-comments-dl5157-5158-completed/1680a2c917>

виконували не на постійній основі, з огляду на пріоритет виконання ними функцій прокурора, а вже потім прокурора-члена кадрової комісії. Очевидно, що і факт призначення Генеральним прокурором, а не органом прокурорського самоврядування (Всеукраїнською конференцією прокурорів), і часткова зайнятість у виконанні ними функцій членів кадрової комісії негативно позначилися на якості дисциплінарної практики як через упередженість і залежність від керівництва, так і брак часу на достатнє вивчення матеріалів й ухвалення рішення за дисциплінарною скаргою.

Після відновлення<sup>107</sup> роботи, тобто з 3 листопада 2021 року, і до кінця 2022 року Відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження, завершив розгляд 270 дисциплінарних проваджень, з них: у 125 випадках накладено стягнення (прокурора визнано винуватим); у 145 — провадження закрито (прокурора визнано невинуватим). При цьому всього до Комісії надійшло 1 065 скарг, з яких у 703 випадках (67%) було відмовлено у відкритті дисциплінарного провадження. 44 дисциплінарні скарги були передані кадровим (дисциплінарним) органам, утвореним Генеральним прокурором (вони їх розглядали до відновлення роботи Відповідного органу)<sup>108</sup>.

Результати експертного опитування прокурорів засвідчили, що майже половина прокурорів відчула негативний вплив на якість дисциплінарних процедур, що здійснювалися за відсутності КДКП. На запитання «За вашими відчуттями, як вплинула на якість дисциплінарних проваджень та ситуацію з порушеннями норм професійної етики зупинка діяльності КДКП у 2019–2021 роках?» 49% респондентів відповіли «вплив є»; 33% — «впливу немає»; ще 18% не визначилися з відповіддю. Прокурори зазначали, що «дисциплінарні комісії притягають до відповідальності за забаганкою керівництва. Більшість рішень абсурдні», «було враження, що зникла публічність відповідальності прокурорів» і загалом «не припустима відсутність незалежного Кваліфікаційно-дисциплінарного органу... У 2019 році незалежності КДКП був завданий удар, від якого система не оговталася й досі». Проте є декілька думок про покращення практики, що можна пояснити індивідуальним атиповим досвідом респондента. Лунали такі оцінки, як «якість покращилась, є передбачуваність та обґрунтованість», «в рішеннях вбачаються індивідуальний підхід та розуміння ситуації».

Згідно з висновками експертного аналізу (2022)<sup>109</sup>, новий склад Відповідного органу не відкинув і не переінакшив практику попереднього складу (КДКП). Навпаки, Відповідний

<sup>107</sup> Згідно з пунктом 3 Положення про порядок роботи Відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, встановлено, що Комісія розпочинає свою діяльність з дня, визначеного рішенням органу, але не пізніше ніж через сорок п'ять днів від дня формування його повноважного складу. Згідно з рішенням Комісії від 26 жовтня 2021 року № 16зп-21 днем початку її діяльності визначено 3 листопада 2021 року.

<sup>108</sup> Експертний аналіз дисциплінарної практики Відповідного органу прокуратури, що здійснює дисциплінарне провадження, за дев'ять місяців роботи (2021–2022), підготовлений за підтримки проекту Ради Європи «Дотримання прав людини в системі кримінальної юстиції України» національним консультантом Ради Європи В. Петраковським з подальшими коментарями докторки Л. Бахмайєр, міжнародної консультантки Ради Європи, 12 грудня 2022 року. С. 6. URL: <https://rm.coe.int/report-disciplinary-practice-final/1680a9bf3c>; Інформація про практику здійснення дисциплінарного провадження стосовно прокурорів за 2021–2022 роки (Звіти Комісії). URL: <https://kdkp.gov.ua/page/zvity-komisii>

<sup>109</sup> Там само. С. 57.

орган ретельно забезпечив спадковість дисциплінарної практики, що сформувалася у 2017–2018 роках. З одного боку, сталість і передбачуваність практики вельми позитивне досягнення для будь-якої інституції. Проте, з іншого, раніше ідентифіковані проблеми та висловлена критика лишилися так само актуальними для нового складу. Водночас якісно інший підхід Відповідного органу до викладу своїх рішень хоч і може здаватися дріб'язковим досягненням, насправді ж демонстрував його здатність до трансформації попередніх підходів й усвідомлений пошук найкращих практик у сфері притягнення до юридичної відповідальності.

*Схожу думку про неможливість оцінити КДКП, яка відновила свою роботу у 2021 році, висловили науковці під час фокус-груп. Один з учасників фокус-групи підсумував, що «...на сьогоднішній день ми не можемо зробити висновку про ефективність або неефективність цих органів. Дуже малий період, коли їм довелося працювати, і вони ніяк себе, по суті, ще не проявили — ні позитивно, ні негативно. Тобто завершено оцінку їм дати неможливо, але те, що вони принаймні існують, вони сформовані, вони діють, — це вже непогано».*

Таким чином, можна ще раз повторити, що реформа органів прокуратури 2019 року в частині зупинення діяльності КДКП спиралася не на професійні міркування, а політичні. Попри несуттєві зміни в порядку діяльності цього органу в Законі і його повне «перезавантаження», як того хотіли автори реформи, якісно помітного впливу на дисциплінарну процедуру й, урешті, незалежність прокурора не відбулося. Іншими словами, виникла дворічна пауза, яка негативно вплинула на незалежність прокурорів внаслідок незахищеності від неякісних дисциплінарних процедур.

Щодо загальної оцінки роботи органів прокурорського самоврядування за весь час, то результати експертного опитування прокурорів невтішні: на запитання «Яка ваша думка стосовно органів прокурорського самоврядування? Як коротко ви можете охарактеризувати їхню роботу?» 73% респондентів відповіли негативно; лише 22% позитивно оцінили їхню роботу; ще 5% не визначилися з оцінкою. Переважання негативних оцінок пояснюється тим, що роботу органів прокурорського самоврядування вважають неефективною. Самі прокурори часто говорять про відсутність результатів роботи, формальну роль цих органів, відсутність жодних змін у сфері, які віднесена до відання органів прокурорського самоврядування, той факт, що «самоврядування [просто] не існує» тощо. Окрім того, сам порядок утворення цих органів піддається критиці: «непрозорий і диспропорційний спосіб формування з необґрунтованим залученням значної кількості не прокурорів». Можна зробити висновок, що прокурори недостатньо усвідомлюють завдання та призначення органів прокурорського самоврядування, а також те, що це їхнє спільне завдання, щоб вони з формально встановлених законом органів перетворилися на дієві інструменти захисту прав і забезпечення інтересів прокурорів у сфері професійної діяльності.

*...виникла дворічна пауза, яка негативно вплинула на незалежність прокурорів внаслідок незахищеності від неякісних дисциплінарних процедур.*

## Розділ 3.

### Посада прокурора: кваліфікаційні вимоги, порядок зайняття посади

#### 3.1. Порядок зайняття посади прокурора

У Законі «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року майже всі питання, які стосуються посади прокурора, були врегульовані в одній статті 46 «Вимоги до осіб, які призначаються на посади прокурорів». Вона лаконічно передбачала лише:

- невибагливі вимоги до кандидатів («прокурорами можуть призначатися громадяни України, які мають вищу юридичну освіту, необхідні ділові і моральні якості», а також у яких відсутня судимість);
- стажування для осіб, які не мають досвіду практичної роботи за спеціальністю;
- прийняття Присяги працівника прокуратури;
- антикорупційні заходи — проведення спеціальної перевірки та подання декларації;
- спеціальні вимоги до кандидатів на посади прокурорів областей і прирівняних до них;
- проведення атестації прокурорів один раз у п'ять років.

Своєю чергою Закон «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року визначив прозорість діяльності прокуратури, що забезпечується **відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора**, як одну із засад діяльності прокуратури.

Законом були встановлені **кваліфікаційні вимоги** до кандидатів на посаду прокурора (місцевої прокуратури) — наявність вищої юридичної освіти, стаж роботи в галузі права та володіння державною мовою. Пізніше згідно із Законом від 12 травня 2016 року вимога мати стаж роботи на посаді прокурора регіональної прокуратури та прокурора Генеральної прокуратури не менше ніж три (відповідно п'ять) роки була замінена вимогою мати аналогічний стаж у галузі права. Це відкрило реальну можливість для нових людей з-поза системи обійняти посади прокурорів у цих прокуратурах.

*Закон «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року визначив прозорість діяльності прокуратури, що забезпечується **відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора**, як одну із засад діяльності прокуратури.*

Передбачена також неможливість призначення на посаду прокурора особи, яка:

- визнана судом обмежено дієздатною або недієздатною;
- має захворювання, що перешкоджає виконанню обов'язків прокурора;
- має незняту чи непогашену судимість або на яку накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення.

*мати аналогічний стаж у галузі права... відкрило реальну можливість для нових людей з-поза системи обійняти посади прокурорів у цих прокуратурах.*

Відповідно **порядку зайняття посади прокурора** новий Закон «Про прокуратуру» присвятив десять великих за обсягом статей окремого Розділу V, де визначені:

- 1) конкурсні засади й порядок добору кандидатів на посаду прокурора місцевої прокуратури, які передбачали такі етапи: ухвалення рішення про проведення добору — подання кандидатами заяв і відповідних документів — перевірка відповідності осіб вимогам до кандидата на посаду прокурора — складання кваліфікаційного іспиту — оприлюднення списку кандидатів, які успішно склали кваліфікаційний іспит, — організація спеціальної перевірки — визначення рейтингу кандидатів і зарахування їх до резерву на заміщення вакантних посад — проходження кандидатом спеціальної підготовки в Національній академії прокуратури України — оголошення конкурсу на зайняття вакантних посад — проведення конкурсу на основі рейтингу кандидатів — направлення подання керівнику місцевої прокуратури щодо призначення кандидата на посаду прокурора — призначення на посаду — складення Присяги прокурора;
- 2) документи, які подає до КДКП кандидат на посаду прокурора, і порядок їх подання;
- 3) детальний порядок реалізації окремих етапів конкурсу:
  - проведення кваліфікаційного іспиту;
  - проведення спеціальної перевірки кандидата на посаду прокурора;
  - проведення спеціальної підготовки такого кандидата в Національній академії прокуратури України з метою отримання знань і навичок практичної діяльності на посаді прокурора, складання процесуальних документів, вивчення правил прокурорської етики;
  - порядок проведення конкурсу на зайняття вакантної посади: в оголошенні про проведення конкурсу зазначають орган прокуратури, де є вакантна посада прокурора, кількість таких посад і строк, протягом якого кандидати можуть подати заяву про участь у конкурсі, а кандидат на посаду прокурора, який перебуває в резерві та успішно пройшов спеціальну підготовку, може подати заяву із зазначенням прокуратури, у якій він бажає зайняти вакантну посаду прокурора;
  - порядок призначення на посаду прокурора керівником прокуратури;
  - Присяга прокурора та порядок її складення.

Також визначено порядок призначення прокурора на тимчасово вакантну посаду (у зв'язку з тривалою тимчасовою непрацездатністю, відпусткою для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, відрядженням для участі в роботі інших органів на постійній основі тощо).

Таким чином, Закон після набрання чинності теоретично дозволяв почати реформу прокуратури в частині оновлення кадрового складу.

Учасники фокус-групи з-поміж науковців зазначили, що цей Закон закріпив серйозну зміну системи кадрового забезпечення. З'явилася нова модель добору прокурорів, прозора, відкрита, рівна, на яку б не мали впливу керівники прокуратури, але вона будувалася надто повільно.

Учасники фокус-групи з-поміж суддів підкреслили, що нелогічно було набирати в Генеральну прокуратуру осіб, які взагалі до цього ніколи не працювали в прокуратурі. Адже особам явно не вистачає знань, які інші отримують, починаючи працювати в прокуратурі з низового чи принаймні обласного рівня, і ці особи не мали можливості проявити свої знання, уміння, показати свою здатність керувати.

### 3.2. Питання посади прокурора серед першочергових заходів реформи органів прокуратури

У Законі «Про прокуратуру» у зв'язку з ухваленням Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19 вересня 2019 року з'явилося чимало новел, у тому числі тимчасової дії (Розділ II «Прикінцеві і перехідні положення»).

*По-перше*, визнані на день набрання чинності цим Законом такими, що **звільнені з посади, члени і голова КДКП** з достроковим припиненням їхніх повноважень; передбачена передача відкритих КДКП дисциплінарних проваджень щодо прокурорів, стосовно яких не ухвалено рішення, відповідним кадровим комісіям для продовження їх розгляду у порядку, визначеному Генеральним прокурором.

*...у зв'язку з ухваленням Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19 вересня 2019 року*

*По-друге*, на два роки (до 1 вересня 2021 року) **зупинена дія положень Закону «Про прокуратуру» щодо проведення конкурсів на посаду прокурора**, у тому числі зупинені право кожного, хто відповідає встановленим вимогам до кандидата на посаду прокурора, звернутися до відповідного органу із заявою про участь у доборі кандидатів на посаду прокурора (ч. 2 ст. 28), а також встановлений статтями 29, 31–35, 37 і 38 Закону порядок:

- добору кандидатів і їх призначення на посаду прокурора окружної прокуратури;
- проведення кваліфікаційного іспиту;

- проведення спеціальної перевірки кандидата на посаду прокурора;
- проведення спеціальної підготовки кандидата на посаду прокурора;
- проведення конкурсу на зайняття вакантної посади;
- призначення на посаду прокурора;
- призначення прокурора на тимчасово вакантну посаду й переведення прокурора на посаду до іншого органу прокуратури.

У Розділі V Закону «Про прокуратуру» залишилися не зупиненими лише частина 1 статті 28 і статті 27 (вимоги до кандидатів на посаду прокурора), 30 (документи, які подає кандидат на посаду прокурора, і порядок їх подання), 36 (Присяга прокурора та порядок її складення).

*По-третє*, одночасно із зупиненням дії відповідних положень Закону **в руках Генерального прокурора небувало сконцентрувалися організаційно-розпорядчі й нормотворчі повноваження**, які він реалізовував через підпорядковані йому кадрові комісії та юридичну службу. Згідно із законом Генеральний прокурор:

- 1) визначав перелік, склад і порядок роботи кадрових комісій ОГП, обласних прокуратур для забезпечення: а) розгляду дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурорів; б) проведення атестації прокурорів і в) здійснення добору на посади прокурорів;
- 2) визначав склад Комісії з добору керівного складу органів прокуратури й затверджував Положення про цю Комісію;
- 3) затверджував:
  - Порядок проходження прокурорами атестації;
  - Порядок проведення добору на зайняття вакантної посади прокурора;
  - Порядок проходження стажування в органах прокуратури;
  - Порядок призначення в місцеві прокуратури осіб, які проходили спеціальну підготовку в Національній академії прокуратури України;
  - Порядок звільнення прокурорів у разі ліквідації чи реорганізації органу прокуратури, у якому прокурор обіймає посаду, або в разі скорочення кількості прокурорів органу прокуратури;
  - Порядок заміщення тимчасово вакантних посад прокурорів в органі прокуратури;
  - Порядок переведення до органу прокуратури вищого рівня за результатами добору;
  - Порядок передачі секретаріатом КДКП відповідним кадровим комісіям відкритих КДКП дисциплінарних проваджень щодо прокурорів для продовження їх розгляду;
  - Порядок розгляду кадровою комісією скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та процедури здійснення дисциплінарного провадження;
  - Порядок ухвалення кадровою комісією рішення за результатами дисциплінарного провадження і за наявності підстав, передбачених Законом «Про прокуратуру»,

про накладення на прокурора дисциплінарного стягнення або про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора.

**в руках Генерального прокурора небувало сконцентрувалися організаційно-розпорядчі й нормотворчі повноваження, які він реалізував через підпорядковані йому кадрові комісії та юридичну службу.**

Усі ці порядки були видані новим Генеральним прокурором<sup>110</sup>. Згідно з його наказами половину складу кожної з кадрових комісій становили особи, делеговані міжнародними неурядовими організаціями, проектами міжнародно-технічної допомоги та дипломатичними місіями. Експерти Ради Європи докторка Лорена Бахмаєр і пан Джеймс Гамільтон зазначили, що внаслідок реформи Генерального прокурора було наділено широкими дискреційними повноваженнями<sup>111</sup>.

По-четверте, Законом встановлено, що з дня набрання ним чинності **всі прокурори вважаються такими, що персонально попереджені в належному порядку про можливе майбутнє звільнення з посади** на підставі пункту 9 частини 1 статті 51 Закону «Про прокуратуру» (ліквідація чи реорганізація органу прокуратури, у якому прокурор обіймає посаду, або скорочення кількості прокурорів органу прокуратури).

**Законом встановлено, що з дня набрання ним чинності всі прокурори вважаються такими, що персонально попереджені в належному порядку про можливе майбутнє звільнення з посади**

Водночас вони мають право в строк, визначений Порядком проходження прокурорами атестації, подати Генеральному прокурору заяву про переведення на посаду прокурора, намір пройти атестацію, згоду на обробку персональних даних і на застосування процедур та умов проведення атестації. Прокурори були змушені підписатися, зокрема, і під таким: «Крім того, погоджуюсь з тим, що під час проведення співбесіди та ухвалення рішення

<sup>110</sup> **Накази та інші документи Генерального прокурора з питань добору на вакантні посади прокурорів в Офісі Генерального прокурора.** URL: <https://old.gp.gov.ua/ua/ndogp.html?m=publications&t=rec&id=264414>

<sup>111</sup> Експертна оцінка проекту Закону № 5158 «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення добору та підготовки прокурорів» і проекту Закону № 5157 «Про внесення змін до розділу II «Прикінцеві і перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» щодо окремих аспектів дії перехідних положень» від 18 травня 2021 року. URL: <https://rm.coe.int/ukr-coe-expert-comments-dl5157-5158-completed/1680a2c917>

кадровою комісією може братись до уваги інформація, отримана від фізичних та юридичних осіб (у тому числі анонімно), яка не підлягає додатковому офіційному підтвердженню».

Це дозволяло вилучити із системи окремих прокурорів за допомогою в тому числі анонімних повідомлень про реальні або вигадані порушення — шлях сумнівний як з погляду етики, так і можливості його повторення майбутніми реформаторами стосовно прокурорів, які ввійшли в систему за добром 2020–2022 років.

*Прокурори були змушені підписатися, зокрема, і під таким: «Крім того, погоджуюсь з тим, що під час проведення співбесіди та ухвалення рішення кадровою комісією може братись до уваги інформація, отримана від фізичних та юридичних осіб (у тому числі анонімно), яка не підлягає додатковому офіційному підтвердженню».*

По-н'яте, **започатковано проведення атестації всіх прокурорів**, які на день набрання цим Законом чинності займали відповідні посади або раніше були звільнені з посади, але щодо яких набрало законної сили рішення суду про поновлення їх на посаді.

Положення про проходження прокурорами атестації, передбачені цим розділом, не поширювалися лише на:

- Генерального прокурора;
- усіх прокурорів САП;
- осіб, призначених на посади першого заступника, заступника Генерального прокурора в період з 30 серпня 2019 року до набрання чинності цим Законом, а також прокурорів, яких після набрання чинності цим Законом призначено на адміністративні посади, передбачені пунктами 1–15 частини 1 статті 39 Закону «Про прокуратуру»;
- осіб, призначених за результатами добору на вакантні посади прокурора, які з'явилися після звільнення прокурорів за власним бажанням, неуспішного проходження ними атестації або з інших підстав.

Атестація прокурорів, що проводилася кадровими комісіями ОГП, кадровими комісіями обласних прокуратур, передбачала такі етапи:

- 1) складення іспиту у формі тестування з метою виявлення рівня знань та умінь у застосуванні закону, відповідності здійснювати повноваження прокурора;
- 2) проведення співбесіди з метою виявлення відповідності прокурора вимогам професійної компетентності, професійної етики та доброчесності. Для оцінювання рівня володіння практичними вміннями та навичками було передбачене виконання письмового практичного завдання;
- 3) інші етапи — згідно з переліком, визначеним у Порядку проходження прокурором атестації.

Кадрові комісії за результатами атестації прокурора могли ухвалити одне з таких рішень: а) про успішне проходження атестації або б) про неуспішне проходження атестації. У разі успішного проходження атестації прокурор за умови наявності вакансії та за його згодою міг бути переведений Генеральним прокурором на посаду прокурора в ОГП, а керівником обласної прокуратури — на посаду прокурора у відповідній обласній прокуратурі чи окружній прокуратурі.

Для атестації понад 11 тисяч прокурорів було створено дві кадрові комісії ОГП і ще дванадцять кадрових комісій регіональних прокуратур.

У травні 2021 року були підбиті підсумки атестації: на центральному рівні, в ОГП, атестацію успішно пройшла й була прийнята на роботу в новій структурі менше ніж половина з 1 339 прокурорів. На обласному рівні з 3 160 прокурорів близько 1/3 не пройшли переатестацію. І, нарешті, у місцевих прокуратурах не пройшли атестацію приблизно 2 200 прокурорів із 6 700, тобто також 1/3<sup>112</sup>. Це створило підстави для критики попередньої системи добору прокурорів.

Водночас уже станом на липень 2020 року в судах перебували понад 1 000 справ за позовами колишніх працівників органів прокуратури до ОГП і регіональних прокуратур, 676 з них стосувалися поновлення прокурорів на посадах в ОГП, а 315 — поновлення прокурорів на посадах у регіональних прокуратурах. На той час суди розглянули 34 позови, з них 15, майже половина, були задоволені<sup>113</sup>. Скільки прокурорів поновлено на посаді після того або буде поновлено ще в майбутньому, не відомо.

*Водночас уже станом на липень 2020 року в судах перебували понад 1 000 справ за позовами колишніх працівників органів прокуратури до ОГП і регіональних прокуратур, 676 з них стосувалися поновлення прокурорів на посадах в ОГП, а 315 — поновлення прокурорів на посадах у регіональних прокуратурах. На той час суди розглянули 34 позови, з них 15, майже половина, були задоволені*

*По-шосте, встановлено, що прокурори підлягають звільненню за однієї з таких підстав:*

<sup>112</sup> **Правосуддя: атестація прокурорів в Україні виходить на фінішну пряму // КМЕС, 14.05.2021.**

URL: <https://www.euam-ukraine.eu/ua/news/opinion/justice-ukraine-s-prosecution-attestation-process-reaches-its-final-stage/>

<sup>113</sup> **Офіс генпрокурора має виплатити люстрованим близько 50 мільйонів — Венедіктова // Укрінформ, 15.07.2020.** URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3063789-ofis-genprokurora-mae-viplatiti-lustrovanim-blizko-50-miljoniv-venediktova.html>

- 1) неподання у встановлений строк заяви до Генерального прокурора про переведення до ОГП, обласної прокуратури, окружної прокуратури та про намір у зв'язку із цим пройти атестацію;
- 2) рішення кадрової комісії про неуспішне проходження атестації;
- 3) відсутність вакантної посади, на яку може бути здійснено переведення прокурора, який успішно пройшов атестацію;
- 4) ненадання прокурором, у разі успішного проходження ним атестації, згоди протягом трьох робочих днів на переведення на запропоновану йому посаду в ОГП, обласній прокуратурі, окружній прокуратурі;
- 5) інші підстави, передбачені Законом «Про прокуратуру».

При цьому встановлено, що перебування прокурора на лікарняному через тимчасову непрацездатність, у відпустці чи відрядженні до Національної академії прокуратури України для участі в її роботі на постійній основі не є перешкодою для його звільнення з посади прокурора.

По-сьоме, проголошена можливість для осіб, які не займали посаду прокурора на день набрання цим Законом чинності, за умови відповідності вимогам, визначеним статтею 27 Закону «Про прокуратуру», узяти **участь у доборі на вакантні посади прокурора** в ОГП, обласних прокуратурах, окружних прокуратурах, які з'явилися після звільнення прокурорів за власним бажанням, неуспішного проходження прокурорами атестації або з інших підстав. Для участі в доборі кандидати мали подати документи, передбачені статтею 30 Закону «Про прокуратуру». Етапи добору:

- 1) складення іспиту у формі тестування з метою виявлення рівня знань та вмінь у застосуванні закону, відповідності здійснювати повноваження прокурора;
- 2) проведення співбесіди з метою виявлення відповідності кандидата вимогам професійної компетентності й доброчесності. Для оцінювання рівня володіння практичними вміннями та навичками передбачене виконання письмового практичного завдання;
- 3) інші етапи, перелік яких визначений у Порядку проведення добору на зайняття вакантної посади прокурора.

Було встановлено, що осіб, які успішно пройшли добір, перед призначенням на посаду прокурора можуть відправити на проходження стажування до органу прокуратури. У разі ж неуспішного проходження стажування такі особи не призначаються на посаду прокурора. Порядок проходження стажування в органах прокуратури затверджується Генеральним прокурором.

Після призначення особи на посаду прокурора стосовно такої особи у випадках, передбачених законом, Генеральний прокурор невідкладно мав організувати спеціальну перевірку. У разі, якщо прокурор не пройшов спеціальної перевірки, він підлягав негайному звільненню з посади. Прокурор, щодо якого за результатами спеціальної перевірки були

встановлені обставини, які є підставою для відмови в призначенні на посаду, вважався таким, що не пройшов спеціальної перевірки, і підлягав негайному звільненню з посади із зазначенням підстави звільнення «непроходження спеціальної перевірки».

*...проголошена можливість для осіб, які не займали посаду прокурора на день набрання цим Законом чинності, за умови відповідності вимогам, визначеним статтею 27 Закону «Про прокуратуру», узяти участь у доборі на вакантні посади прокурора в ОГП, обласних прокуратурах, окружних прокуратурах, які з'явилися після звільнення прокурорів за власним бажанням, неуспішного проходження прокурорами атестації або з інших підстав.*

Таким чином, очевидним завданням цієї кадрової реформи було швидко вичавити із системи певних прокурорів, які, на думку членів нових кадрових комісій, не відповідали вимогам професійної компетентності, професійної етики та доброчесності, і замінити їхні посади новими людьми.

Якщо порівняти роботу прокуратури, наприклад, з риболовецьким промислом, то період атестації можна назвати сезоном сильних штормів: тривалий час прокурори більше боролися за власне виживання в «буремному морі», ніж виконували свої безпосередні обов'язки.

Під час експертного опитування прокурорів у травні 2023 року на питання «Як ви оцінюєте реформу прокуратури 2019–2021 років?» 66% прокурорів поставили оцінку від 1 до 5 балів і 34% — від 6 до 10 балів за шкалою від «1» до «10», де «10» — максимальна позитивна оцінка. Лише 80% опитаних виявили бажання пояснити свою оцінку. Кілька з них зазначили, що причиною успіху реформи стало те, що вона розпочалася «зверху» і торкнулася фактично всіх ланок прокуратури. Але переважна частина опитаних вказала на причини неуспішності реформи, серед яких такі: багатомісячне відволікання прокурорів від роботи; звільнення багатьох кваліфікованих працівників, зокрема через те, що найбільш завантажені й продуктивні з них не мали достатньо часу для підготовки до тестів, при цьому тестові завдання були надто складні й часто не пов'язані з реальною роботою прокурорів; відсутність рейтингу кандидатів і суб'єктивізм під час атестації.

*...очевидним завданням цієї кадрової реформи було швидко вичавити із системи певних прокурорів, які, на думку членів нових кадрових комісій, не відповідали вимогам професійної компетентності, професійної етики та доброчесності, і замінити їхні посади новими людьми.*

На запитання «Реформа прокуратури 2019–2021 років полягала у зміні системи чи лише кадрових змінах?» лише 4% прокурорів відповіли, що зміни були системними, а 26% — що реформа полягала як у зміні системи, так і в кадрових змінах; водночас 70% стверджували, що змістом реформи були тільки кадрові зміни. 66% опитаних пояснили свою оцінку так: *«реформа фактично призвела тільки до кадрових змін», «почався кадровий голод, який лише посилюється», «у черговий раз безпідставно та незаконно звільнено велику кількість прокурорів», «командна зміна керівників, доступ до адміністративних посад людей, які не пройшли переатестацію та переведені з інших органів на посади прокурорів в обхід процедур добору, призначення на посади в. о. на тривалий час, штучні реорганізації з метою зміни керівництва».* Лише поодинокі опитані згадали, що *«змінився підхід у забезпеченні прокурорів належною заробітною платою, хоча й меншою, ніж у суддів»* і що *«у процесі атестації з'явилась можливість довести свою компетентність, професійність, добросовісність»* і *«зайняти посаду в Офісі Генерального прокурора».*

70% опитаних поставили комунікації з боку політичного керівництва держави щодо цілей, завдань і просування реформи від 1 до 5 балів за десятибальною шкалою, де «10» — максимальна позитивна оцінка. Пояснюючи свої відповіді, прокурори зазначили, зокрема: *«цілі та завдання реформи не було роз'яснено», «нуль комунікації і нуль обґрунтувань необхідності проведення реформи», «думку працівників прокуратури взагалі не запитували», «комунікація полягала виключно в популістських заявах», «реформа була політичним піаром», «відсутні пояснення з боку держави, знищено авторитет прокуратури».*

Водночас на питання «Як ви оцінюєте добір до органів прокуратури сьогодні?» 15% прокурорів відповіли «добре», 43% — *«у цілому добре, але є свої проблеми»*, 23% — *«ближче до погано, бо є значні проблеми»* і 19% — *«погано»*. З 59 опитаних, які захотіли пояснити свою відповідь, частина поскаржилася на незрозумілі та непрозорі рішення комісій за результатами співбесіди, інша частина на те, що процедура, яка до того ж є надто тривалою (*«добір проводиться роками», «добір триває рік, хоча можна провести за місяць», «коли появляється в прокуратурі вакансія, треба чекати місяцями, щоб вона була заповнена»*), ґрунтується на успішному проходженні теоретичних тестових завдань і не передбачає можливості відбору морально порядних і професійних людей, готових до виконання практичних завдань.

На запитання «Чи достатньо укомплектовані органи прокуратури? Чи відповідає обсяг штату прокуратури її цілям і завданням? На рівні окружних / обласних прокуратур / ОГП?» лише 3% відповіли «так» і 26% — *«здебільшого так»*, але 26% — *«здебільшого ні»*, 19% — *«ні»* і 27% — *«штатний розклад не відповідає завданням органу»*. Більшість опитаних скаржилася на:

- *«кадровий голод»;*
- тривале незаповнення вакансій, насамперед прокурорів — процесуальних керівників, в окружних прокуратурах, особливо в зонах ведення бойових дій (*«понад 1 500 вакансій!», «понад «10 відсотків вакансій!», «там, де мають працювати троє, працює один, а ще в кожній прокуратурі є просто «красиві», яким бояться щось доручити, бо все провалять», «є визнана потреба у збільшенні штату, але здійснити це неможливо через малі приміщення прокуратур»*);
- тривале незаповнення вакансій в окремих обласних прокуратурах, що впливає на відсутність кар'єрного зростання та мотивацію прокурорів;
- кількарічні відрядження замість переведення прокурорів окружних прокуратур до обласних прокуратур (очевидно, у цих випадках відряджені виконують роботу прокурорів обласних прокуратур за меншу зарплату);

- надмірну кількість працівників ОГП і деяких обласних прокуратур, які контролюють роботу прокурорів окружних прокуратур, але не надають жодної практичної допомоги, великий відсоток управлінців;
- надмірне навантаження («якісне і кількісне вивчення матеріалів, пошук інформацій, прийняття рішень, готування проєктів процесуальних документів, внесення даних до електронних систем, участь в суді, виконання завдань і доручень вимагають значного часу, якого об'єктивно не вистачає»);
- завеликий обсяг завдань, не пов'язаних з виконанням функцій прокуратури («при кількості кримінальних проваджень на одного прокурора 300+ на руках буває також до 20 завдань, рішень протоколів і нарад, 10–15 матеріалів по представництву інтересів держави, скарг громадян тощо», «більше половини робочого часу йде на звіти про проведену роботу; цифровізація нічого не змінить, поки є великий штат обласної прокуратури, якому для виправдання свого існування потрібні показники, вони все одно придумують нові завдання», «багато зайвих підрозділів, які не здійснюють практичної діяльності, проте намагаються якось давати завдання, оцінювати, контролювати, отримувати певні відомості від практичних підрозділів»);
- неналежну оптимізацію процесів роботи.

Під час фокус-групи науковці також зазначили, що кількість вакансій у 2022 році становила понад 20% штату, при цьому навантаження — одна з основних проблем прокуратури останніх років. Величезна кількість кримінальних проваджень, надані прокурорам надмірно широкі повноваження, які постійно вимагають від них уваги, не дають їм можливості реалізувати ці повноваження ефективно.

Позитивним моментом є те, що прокурори почали отримувати матеріальне забезпечення в тому вигляді, у якому гарантував закон. Тривалий час перед цим держава гралася з прокурорами в гру: вимагала доброчесності й показників у роботі, але не виконувала своїх зарплатних зобов'язань.

Законом від 19 вересня 2019 року були внесені деякі зміни і до статей Розділу V, які продовжували діяти. Зокрема:

- уточнено, що вимога володіти державною мовою стосується також і кандидатів на посаду прокурора обласної прокуратури та прокурора ОГП (ч. 2 і 3 ст. 27);
- новим обов'язком кандидата на посаду прокурора стало до призначення на посаду повідомити керівництву органу, на зайняття посади в якому він претендує, про близьких осіб, які працюють у тому ж органі (ч. 7 ст. 27);
- до переліку документів, які кандидат на посаду прокурора має подавати під час добору, додалися копія документа, що засвідчує реєстрацію в Державному реєстрі фізичних осіб — платників податків; відомості про трудову діяльність з реєстру застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування (як альтернатива замість трудової книжки); копія декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік (замість старої паперової декларації); заява про відсутність заборгованості зі сплати аліментів на утримання дитини; декларація доброчесності і родинних зв'язків (ст. 30).

Отже, з'явилися додаткові фільтри.

### 3.3. Удосконалення добору та підготовки прокурорів

14 квітня 2022 року ухвалено й 15 березня 2023 року набрав чинності Закон № 2203-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення добору та підготовки прокурорів», яким:

- 1) введено таку посаду прокурора, як «прокурор-стажист окружної прокуратури», і передбачено, що посади, на які можуть бути призначені прокурори-стажисти, визначаються з-поміж вакантних (тимчасово вакантних) посад в окружних прокуратурах (відповідно виключено можливість призначення інших осіб на тимчасово вакантну посаду прокурора); встановлено, що на прокурора-стажиста поширюються гарантії матеріального, соціального та побутового забезпечення, передбачені законодавством для прокурорів, правила внутрішнього трудового розпорядку, встановлені для прокурорів;
- 2) на керівника обласної прокуратури покладено повноваження призначати на посади та звільняти з посад прокурорів-стажистів окружних прокуратур, ухвалювати рішення про застосування до них дисциплінарного стягнення або неможливість подальшого перебування їх на посаді, а на керівника окружної прокуратури — забезпечувати виконання вимог щодо стажування прокурорів-стажистів;
- 3) визначено порядок добору кандидатів на посаду прокурора-стажиста, зокрема проведення конкурсу на призначення прокурором-стажистом, спеціальної підготовки, первинної підготовки в ТЦПУ, проходження стажування та призначення на посаду;
- 4) визначено, що органом, який здійснює дисциплінарне провадження, є КДКП.

Експерти Ради Європи Лорена Бахмаєр і Джеймс Гамільтон щодо змісту цього закону на етапі його розроблення зазначили, що введення посади прокурора-стажиста не становить проблем з погляду європейських стандартів. Водночас «з метою підвищення об'єктивності системи добору та задля запобігання свавіллю потрібно встановити чіткі критерії щодо стандартів, яких має досягти прокурор-стажист наприкінці свого періоду стажування. Це б допомогло визначити напрями, за якими стажистів має оцінювати керівник обласної прокуратури та відповідна комісія»<sup>114</sup>.

### 3.4. Перспективи реформи в частині кадрового забезпечення прокуратури

Під час подальших етапів реформування прокуратури, окрім створення рівних і прозорих умов доступу до професії, належало б потурбуватися про:

- впровадження системи об'єктивного оцінювання ефективності діяльності прокуратури на основі якісних і кількісних показників, до яких належать, зокрема, динаміка

<sup>114</sup> Експертна оцінка проєкту Закону № 5158 «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення добору та підготовки прокурорів» і проєкту Закону № 5157 «Про внесення змін до розділу II «Прикінцеві і перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» щодо окремих аспектів дії перехідних положень» від 18 травня 2021 року. URL: <https://rm.coe.int/ukr-coe-expert-comments-dl5157-5158-completed/1680a2c917>

злочинності, відшкодування спричиненої шкоди, тривалість кримінального провадження, суспільна думка про захищеність від кримінально-протиправних посягань тощо;

- встановлення єдиних базових вимог до професійної компетентності, етики та доброчесності, які диференціюються залежно від статусу, рівня й спеціалізації того чи іншого прокурора;
- оптимізацію мережі освітніх закладів для підготовки та підвищення кваліфікації кадрів для системи правосуддя, зокрема об'єднання Національної школи суддів України та ТЦПУ, синхронізацію програм та уніфікацію форм навчання;
- встановлення загальних механізмів перевірки доброчесності для суддів і прокурорів на підставі єдиних критеріїв і стандартів. Удосконалення внутрішніх механізмів підвищення відповідальності і протидії корупції в системі правосуддя;
- розроблення та впровадження єдиного підходу до формування правил професійної етики та поведінки суддів і прокурорів ще зі студентської лави (з отриманням під час добору відгуків відповідних правничих шкіл), створення єдиного кодексу професійної етики правника;
- обов'язок прокурорів, як і адвокатів, перебувати в судовому засіданні в мантиї;
- встановлення вікового цензу для зайняття посади прокурора не менше ніж 25 років, популяризування (зокрема, через художні фільми та серіали) та забезпечення престижності професії прокурора.

У Комплексному стратегічному плані реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки, схваленому указом Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023, про прокуратуру іноді згадується, на жаль, у другорядних і сумнівних контекстах: «розвиток спроможності прокуратури брати участь у формуванні кримінальної політики і здійсненні моніторингу її реалізації», «посилення координаційної ролі прокуратури щодо органів правопорядку відповідного рівня під час реалізації ними повноважень щодо протидії злочинності», «посилення координаційної ролі Офісу Генерального прокурора, запровадження правового механізму затвердження та/або погодження Генеральним прокурором міжвідомчих актів органів правопорядку з питань проведення досудового розслідування та здійснення оперативно-розшукової діяльності», «розширення меж дискреції прокурора в кримінальному провадженні для забезпечення виконання покладених на нього функцій».

Водночас правильними напрямами, про які не забули в Плані, є «забезпечення юридичної визначеності функцій прокурора з організації досудового розслідування, процесуального керівництва досудовим розслідуванням, нагляду за додержанням законів органами досудового розслідування, зокрема розмежування процесуального статусу прокурора, керівника органу прокуратури та керівника органу досудового розслідування», а також «удосконалення внутрішньої структури і функцій та прокуратури, забезпечення їх раціональної побудови й спроможності ефективно виконувати свої функції шляхом оптимізації ресурсів», «визначення ключових показників ефективності (KPI), на підставі яких буде

проводиться оцінка ефективності та якості роботи прокуратури», «удосконалення механізмів внутрішнього контролю та запобігання корупції, застосування єдиних критеріїв і стандартів доброчесності для перевірки співробітників прокуратури, а також їхнього постійного моніторингу»; «впровадження єдиних етичних принципів для співробітників органів правопорядку та прокуратури», «прозоре управління людськими ресурсами з дотриманням принципів гендерної рівності, за якого добір і кар'єрне зростання співробітників прокуратури відбуваються на основі їх професійних компетентностей / заслуг і доброчесності», «здійснення консолідованої поетапної цифрової трансформації прокуратури», «підвищення ефективності діяльності прокуратури через забезпечення більшої доступності й повноти інформації, розроблення і впровадження сервісів на Єдиному державному вебпорталі електронних послуг», «підвищення громадської поінформованості про різні аспекти діяльності прокуратури», «посилення гарантій незалежності прокуратури від зовнішнього й внутрішнього втручання в професійну діяльність, зокрема в рамках здійснення кримінального провадження».

## Розділ 4.

# Прокурор: повноваження, правовий статус, оцінювання якості роботи, дисциплінарна відповідальність, зупинення й припинення повноважень і звільнення з посади

### 4.1. Правовий статус прокурора

Ухвалений у 2014 році Закон «Про прокуратуру» визначив не лише нову систему органів прокуратури, а й новий правовий статус прокурора.

З метою усунення дублювання повноважень і підвищення ефективності діяльності органів прокуратури Законом було сформовано трирівневу систему органів прокуратури, яка складається з:

- 1) Генеральної прокуратури України;
- 2) регіональних прокуратур;
- 3) місцевих прокуратур (ст. 7 Закону).

Таким чином, було ліквідовано всі спеціалізовані прокуратури (транспортні, військові, природоохоронні), а також міські<sup>115</sup> або районні в містах, районні або міжрайонні прокуратури там, де вони діяли одночасно. Передбачено дію єдиних засад організації та діяльності прокуратури, єдиного статусу прокурорів, єдиного порядку організаційного забезпечення, фінансування прокуратури виключно з Державного бюджету України та розв'язання питань внутрішньої діяльності прокуратури органами прокурорського самоврядування.

Впроваджено чіткий поділ на процесуальні / адміністративні посади — посаду прокурора органу прокуратури (ст. 15 Закону) та адміністративну посаду прокурора відповідно. Водночас прокурори в Україні мають єдиний статус незалежно від місця прокуратури в системі прокуратури України чи адміністративної посади, яку прокурор обіймає в прокуратурі.

Впроваджено чіткі ознаки незалежності прокурора та механізми її забезпечення (ст. 16 Закону). Незалежність прокурора забезпечується:

- особливим порядком його призначення на посаду, звільнення з посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності;

---

<sup>115</sup> До 2015 року існували міські прокуратури, відмінні від місцевих прокуратур (після реорганізації 2015 року). У тексті чітко дотримана різниця між назвами «міська» та «місцева» прокуратура.

- порядком здійснення повноважень, визначеним процесуальним та іншими законами;
- заборорою незаконного впливу, тиску чи втручання в здійснення повноважень прокурора;
- установленим законом порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури;
- належним матеріальним, соціальним і пенсійним забезпеченням прокурора;
- функціонуванням органів прокурорського самоврядування;
- визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки прокурора, членів його сім'ї, майна, а також іншими засобами їх правового захисту.

*Впроваджено чіткий поділ на процесуальні / адміністративні посади — посаду прокурора органу прокуратури (ст. 15 Закону) та адміністративну посаду прокурора відповідно. Водночас прокурори в Україні мають єдиний статус незалежно від місця прокуратури в системі прокуратури України чи адміністративної посади, яку прокурор обіймає в прокуратурі.*

При цьому прокурор призначається на посаду безстроково та не може бути звільнений з посади, його повноваження на посаді можуть бути припинені лише з підстав і в порядку, передбачених цим Законом. Тобто керівник прокурора не може за бажанням звільнити прокурора, а має звернутися до відповідного органу на підставах, передбачених Законом.

Прокурор має право звернутися з повідомленням про загрозу його незалежності до Ради прокурорів України, яка зобов'язана невідкладно перевірити й розглянути таке звернення за його участю та вжити в межах своїх повноважень, передбачених цим Законом, необхідних заходів для усунення загрози (ч. 6 ст. 16 Закону).

Під час здійснення повноважень, пов'язаних з реалізацією функцій прокуратури, прокурори незалежні, самостійно ухвалюють рішення про порядок здійснення своїх повноважень, керуючись при цьому положеннями закону, а також зобов'язані виконувати лише такі вказівки прокурора вищого рівня, що були надані письмово (ч. 3 ст. 17 Закону). Таким чином, прокурор самостійно ухвалює рішення та несе за нього відповідальність — ідеться про таку підставу відповідальності, як «невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків» (п. 1 ч. 1 ст. 43 Закону).

При цьому з метою створення об'єктивного та незалежного механізму дисциплінарної відповідальності запроваджено чітку та змагальну процедуру розгляду скарг на дії прокурорів, яка гарантує неупереджену перевірку скарг будь-якої особи та можливість прокурора ефективно відстоювати свою позицію на засадах змагальності.

Прокурори здійснюють свої повноваження в межах, визначених законом, і підпорядковуються керівникам лише в частині виконання письмових наказів адміністративного характеру, пов'язаних з організаційними питаннями діяльності прокурорів та органів прокуратури (ч. 1 ст. 17 Закону).

Адміністративне підпорядкування прокурорів не може бути підставою для обмеження або порушення незалежності прокурорів під час виконання ними своїх повноважень. Прокурори вищого рівня мають право давати вказівки прокурору нижчого рівня, погоджувати ухвалення ним певних рішень і здійснювати інші дії, що безпосередньо стосуються реалізації цим прокурором функцій прокуратури (ч. 3 ст. 17). Прокурору, якому віддали наказ чи вказівку в усній формі, на його вимогу надається письмове підтвердження такого наказу чи вказівки (ч. 4 ст. 17 Закону).

Для посилення незалежності прокурора від прокурорів вищого рівня запроваджено право прокурора вимагати письмового підтвердження вказівки, якщо в нього виникає сумнів у її законності, а також право оскаржити таку вказівку до незалежного органу прокурорського самоврядування — Ради прокурорів України (ч. 5 ст. 17 Закону).

Генеральний прокурор має право давати вказівки будь-якому прокурору. Проте він не може вплинути на незалежність прокурора щодо ухвалення тих чи інших рішень у межах кримінального провадження, включно з наданням вказівок, адже ці питання не є питаннями адміністративного характеру. Водночас Генеральний прокурор наділений процесуальними повноваженнями, отже, може змінити склад групи прокурорів, у тому числі включити до неї себе для ухвалення тих чи інших рішень. Але це точно не відповідає тим уявленням про «політичну роль Генерального прокурора», які існують у суспільстві, адже в такому випадку він несе пряму відповідальність за свої рішення процесуального характеру нарівні з іншими прокурорами.

Надання (віддання) незаконного наказу або вказівки чи його (її) виконання, а також надання (віддання) чи виконання явно злочинного наказу або вказівки тягнуть за собою відповідальність, передбачену законом (ч. 6 ст. 17 Закону; ст. 60 Конституції України). Ідеться як про дисциплінарну, так і кримінальну відповідальність.

Прокурори та адвокати, учасники фокус-груп, вказали на те, що особи, які перебувають на посадах прокурорів, мають виконувати хоча б одну з відповідних конституційних функцій.

Штатні розписи прокуратур не повинні передбачати таких посад, як передбачає штатний розпис ОГП: прокурор відділу документального забезпечення, прокурор організаційно-методичного відділу, прокурор відділу організації оцінювання якості роботи прокурорів, прокурор відділу впровадження стандартів діяльності прокурорів, прокурор відділу роботи з кадрами, прокурор відділу правового аналізу, прокурор відділу взаємодії з прокуратурами нижчого рівня, прокурор відділу взаємодії з органами державної влади, прокурор відділу організаційного забезпечення координаційної діяльності, прокурор відділу

організації роботи та контролю виконання, прокурор відділу забезпечення взаємодії з органами прокурорського самоврядування тощо<sup>116</sup>.

У 2015 році було закладено базу для утворення нових антикорупційних органів шляхом їх виокремлення із загальної системи через концентрацію на питаннях топ корупційних злочинів. Для цього Законом № 198-VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції» було доповнено трирівневу структуру органів прокуратури САП (п. 5 ч. 1 ст. 7 Закону).

Особливості організації й діяльності САП визначені статтею 8-1 цього Закону. Утворення САП, визначення її структури і штату здійснюються Генеральним прокурором за погодженням з директором Національного антикорупційного бюро України (ч. 3 ст. 7 Закону). У квітні 2016 року положення Закону № 1697-VII почали діяти на практиці — САП розпочала свою діяльність<sup>117</sup>.

Відповідно до частини 5 статті 8 Закону на САП покладаються такі функції:

- 1) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України;
- 2) підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях;
- 3) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим Законом і пов'язаних з корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

Прокурори САП мають особливий порядок добору на посаду, власну структуру тощо (ст. 80-1 Закону). У межах реалізації своїх функцій САП здійснює міжнародне співробітництво (ч. 5 ст. 8 Закону). Водночас керівник САП підпорядковується безпосередньо Генеральному прокурору, чим забезпечується єдність прокуратури та статусу прокурора.

У 2017 році розпочався перехідний етап позбавлення органів прокуратури тимчасової функції досудового розслідування, відтак — і ліквідація посад слідчих прокуратури.

Ухвалений у 2019 році Закон № 113-IX про першочергові заходи реформи прокуратури суттєво не вплинув на правовий статус прокурора, адже була збережена трирівнева система прокуратури.

---

<sup>116</sup> Штатний розпис Офісу Генерального прокурора (станом на 1 липня 2023 року). Наданий 28 липня 2023 року за № 27/3-1410вих.23 на запит виконавчої директорки ГО «Адвокат майбутнього» Дар'ї Писаренко.

<sup>117</sup> Наказ Генерального прокурора України від 12 квітня 2016 року № 149 «Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0149900-16#Text>

З правового статусу прокурора Закон передбачив лише один виняток — ліквідацію посад військових прокурорів. При цьому Генеральному прокурору було надано повноваження в разі потреби утворювати спеціалізовані прокуратури на правах структурного підрозділу ОГП, обласних та окружних прокуратур (ч. 2 ст. 7 Закону). Це обґрунтували:

- 1) відносно невеликим навантаженням на військових прокурорів, через що потреба в окремому структурному підрозділі стала недоцільною<sup>118</sup>;
- 2) подвійною підпорядкованістю (присязі прокурора та присязі військовослужбовця), що негативно впливало на незалежність і неупередженість у здійсненні ними своїх повноважень;
- 3) тим, що «цивільні» слідчі ДБР отримали доступ до військових частин, а тому зникла потреба в прокурорах-військовослужбовцях для ефективного розслідування й судового розгляду військових злочинів<sup>119</sup>.

У 2020 році зі зміною Генерального прокурора було утворено Спеціалізовану прокуратуру у військовій та оборонній сфері, проте йшлося лише про спеціалізацію на видах злочинів, процесуальне керівництво у яких здійснює відповідний підрозділ. Статус цієї спеціалізованої прокуратури нічим не відрізняється, наприклад, від Спеціалізованої екологічної прокуратури. На відміну від САП, вони обидві не мають жодних додаткових повноважень чи гарантій незалежності з огляду на єдиний статус прокурора.

1 квітня 2022 року, уже після повномасштабного вторгнення, Верховна Рада України ухвалила проєкт Закону № 7058<sup>120</sup>, який заветував Президент України і який досі перебуває на стадії опрацювання пропозицій Комітетом Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності. Передбачені ним зміни не створювали обов'язку комплектування органів прокуратури військовослужбовцями, а лише надавали таку можливість для ефективного виконання у випадку визнання цього доцільним Президентом України та Генеральним прокурором передбачених законодавством функцій прокуратури в умовах агресії проти України, яка триває. Тож цей законопроєкт не передбачав відновлення військових прокуратур, а тільки можливість укомплектування прокуратури військовими. Водночас Президент України застосував право вето<sup>121</sup> саме через його невідповідність Конституції

---

<sup>118</sup> Рябошапка пояснив причини ліквідації військових прокуратур // РБК-Україна, 27.11.2019. URL: <https://www.rbc.ua/ukr/news/ryaboshapka-obyasnil-prichiny-likvidatsii-1574864529.html>

<sup>119</sup> Військових прокурорів виводять «з-під крила» Міноборони — Чумак // Укрінформ, 18.11.2019. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2820300-vijskovih-prokuroriv-vivodat-zpid-krila-minoboronii-cumak.html>

<sup>120</sup> Проєкт Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення діяльності органів прокуратури в умовах збройної агресії проти України від 16 лютого 2022 року № 7058. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39003>

<sup>121</sup> Вето Президента України з пропозиціями до проєкту Закону від 16 лютого 2022 року № 37058. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1271965>

України: Президент не має повноважень визначати порядок призначення прокурорів; наявність одночасно прокурорів і «прокурорів-військовослужбовців» порушує принцип єдності прокурора; урешті, відсутність загальних критеріїв-вимог для посади прокурора теж негативно впливає на єдність статусу прокурора.

21 липня 2022 року у Верховній Раді України було зареєстровано проєкт Закону «Про внесення змін до Закону України “Про прокуратуру” щодо забезпечення діяльності спеціалізованих військових прокуратур» (реєстр. № 7576)<sup>122</sup>. Цього разу йдеться про повноцінну систему спеціалізованих військових прокуратур на всіх рівнях, яка укомплектовуватиметься з відряджених до ОГП військовослужбовців із залишенням їх на військовій службі. Адміністративні та прокурорські посади тимчасово можуть займати прокурори спеціалізованих прокуратур у військовій та оборонній сфері, але не довше ніж шість місяців. Для спеціалізованої прокуратури передбачені повноваження з урахуванням спеціалізації та екстериторіального принципу її діяльності. Це, зокрема, організація та процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, підтримання державного обвинувачення в суді, якщо йдеться про військові кримінальні правопорушення, а також будь-які інші, якщо вони вчинені військовими чи добровольцями під час проходження військової служби або об'єктом посягання є військове майно.

Наразі питання відновлення спеціалізованих військових прокуратур не розв'язано. Водночас військові кримінальні правопорушення мають розслідувати фахові слідчі (дознавачі), а процесуальне керівництво здійснювати прокурори з відповідною спеціалізацією, які були б і процесуально, і організаційно незалежні для якісного виконання покладених на них завдань. Тим паче в умовах збройного конфлікту, який триває, коли боєздатність армії є запорукою існування держави<sup>123</sup>. Чи потрібно для цього створювати гарантії незалежності за аналогією з САП, чи залишати в чинному статусі окремого структурного підрозділу — питання відкрите.

*Наразі питання відновлення спеціалізованих військових прокуратур не розв'язано.*

<sup>122</sup> Проєкт Закону про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо забезпечення діяльності спеціалізованих військових прокуратур від 21 липня 2022 року № 7576. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40074>

<sup>123</sup> Editorial: військові прокурори: pro et contra // JustTalk, 02.08.2022. URL: <https://justtalk.com.ua/post/editorial-vijskovi-prokurori-pro-et-contra>

## 4.2. Повноваження прокурора

Повноваження прокурорів похідні від функцій прокуратури, які детально розглянуті раніше в цьому звіті.

Можна виділити такі **види повноважень** прокурора:

- 1) *адміністративні* (управлінського характеру) — повноваження Генерального прокурора (ст. 9 Закону); повноваження керівників регіональних прокуратур (ст. 11 Закону) і місцевих прокуратур (ст. 13 Закону), а також з 15 лютого 2015 року — керівника САП (ст. 8-1 Закону);
- 2) *процесуальні* — повноваження прокурорів у кримінальному процесі щодо процесуального керівництва та підтримання державного (публічного) обвинувачення в суді, визначені законодавством, насамперед кримінальним процесуальним (ст. 36 КПК України);
- 3) *представницькі* — представництво інтересів громадянина або законних інтересів держави в суді у виключних випадках, встановлених законом (ст. 23, 24 Закону);
- 4) *наглядові* — повноваження з нагляду за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство (ст. 25 Закону). Після набрання чинності КПК України 2012 року вони майже повністю віднесені до сфери кримінального процесу<sup>124</sup> та нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян (ст. 26 Закону).

Законом «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» № 578-VIII від 2 липня 2015 року щодо удосконалення та особливостей застосування окремих положень» з представницьких повноважень прокуратури було вилучено залишки загального нагляду.

*Повноваження прокурорів похідні від функцій прокуратури*

Також цими змінами вдосконалено окремі положення про здійснення представницьких повноважень. Наприклад, виключено положення про необхідність надання суду письмової згоди законного представника або органу, якому законом надано право захищати права, свободи та інтереси відповідної особи, або органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи іншого суб'єкта владних повноважень на здійснення ним представництва (абз. 2 ч. 3 ст. 24 Закону № 578-VIII).

<sup>124</sup> Винятки, не охоплені кримінальним процесом, див. у статті: Євген Крапивін. Чому Україні не потрібен новий закон про оперативно-розшукову діяльність // Дзеркало тижня, випуск № 15, 22–27.04.2017. URL: [https://zn.ua/ukr/internal/chomu-ukrayini-ne-potriben-noviy-zakon-pro-operativno-rozshukovu-diyalnist-240488\\_.html](https://zn.ua/ukr/internal/chomu-ukrayini-ne-potriben-noviy-zakon-pro-operativno-rozshukovu-diyalnist-240488_.html)

Виключено справи про адміністративні правопорушення з наглядових повноважень прокурора як такі, що не мають стосунку до кримінального процесу та оперативно-розшукової діяльності (ч. 2, 4 ст. 26 Закону № 578-VIII).

Щодо практичних аспектів, то аналіз статистичних даних свідчить, що 60–70% розглянутих прокуратурою України звернень громадян протягом 2015–2019 років стосується питань досудового розслідування. Питання поновлення конституційних прав громадян у межах КПК України становить близько 1,5%, а представництва інтересів громадян та держави в суді — близько 2%<sup>125</sup>.

Тож попри те, що за прокуратурою залишаються представницькі функції, які вважаються перехідними, вона справді максимально зосереджена на реалізації повноважень з процесуального керівництва, нагляду за дотриманням законів органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, і публічному обвинуваченні в суді.

Повноваження прокурорів після ухвалення Закону № 113-IX не зазнали змін.

Як уже згадано вище, згідно із Законом від 14 квітня 2022 року № 2203-IX<sup>126</sup> впроваджено посаду прокурора-стажиста, повноваження якого обмежені порівняно з повноваженнями прокурора, зокрема щодо здійснення функцій прокуратури, його рішення підлягатимуть узгодженню з керівництвом, а заробітна плата буде нижчою, ніж у прокурора окружної прокуратури.

*...попри те, що за прокуратурою залишаються представницькі функції, які вважаються перехідними, вона справді максимально зосереджена на реалізації повноважень з процесуального керівництва, нагляду за дотриманням законів органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, і публічному обвинуваченні в суді.*

Прокурору-стажисту окружної прокуратури може бути доручено виконання обов'язків, пов'язаних з реалізацією функцій прокуратури, зокрема здійснення процесуального керівництва в кримінальних провадженнях про кримінальні проступки та нетяжкі злочини (водночас його рішення підлягають погодженню зі старшим прокурором групи прокурорів, а у визначених законом випадках — з керівником органу прокуратури). Порядок проходження такого стажування затверджується Генеральним прокурором і передбачає опанування практичних навичок роботи під час добору до органів прокуратури у формі стажування.

<sup>125</sup> Скибенко О. І. Конституційно-правовий статус прокуратури України в умовах реформування : дисертація на здобуття наук. ступ. ... за спец. 12.00.02 — конституційне право; муніципальне право / О. І. Скибенко ; Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2021. С. 110.

<sup>126</sup> Закон України від 14 квітня 2022 року № 2203-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення добору та підготовки прокурорів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2203-IX#Text>

Отже, правовий статус прокурора-стажиста окружної прокуратури не є тотожним статусу прокурора системи прокуратури України, а тому положення закону про статус прокурора-стажиста окружної прокуратури не враховують вимог частини 5 статті 7 Закону «Про прокуратуру», якою передбачено єдність системи прокуратури України, що забезпечується єдиним статусом прокурорів. До того ж згідно зі статтями 3 і 5 Закону «Про прокуратуру» діяльність прокуратури ґрунтується на засаді незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій захисту від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора в ухваленні ним рішень при виконанні службових обов'язків та здійсненні функцій прокуратури України лише прокурорами.

*Під час фокус-групи з адвокатами лунали позитивні оцінки спрощення доступу до професії прокурора. Так, адвокат зазначав, що «...з хорошого — це доступ до професії, наразі в прокуратуру можна потрапити, як кажуть, з вулиці, але це добре, мені здається, в нашому випадку, тому що все одно немає застою кадрів, і час від часу система наповнюється новими молодими кадрами. Те, що з ними далі відбувається, — предмет іншої розмови, але це все одно добре».*

*впроваджено посаду прокурора-стажиста, повноваження якого обмежені порівняно з повноваженнями прокурора*

Таким чином, наявність посади прокурора-стажиста підважує єдність системи прокуратури, розмежовуючи прокурорів з різним рівнем процесуальної незалежності, яка є наріжним каменем цієї професії. До того ж закріплення окремого статусу прокурора-стажиста чи помічника прокурора або навіть надання йому окремого процесуального статусу (такі зміни до КПК України обговорюються в професійному середовищі) призводить до культивування субординації та несамостійності в органах прокуратури, що рясно лягає на пострадянський ґрунт корпоративної культури цих органів. Попри навчальні цілі це закладає шаблони поведінки, які прокурор відтворять в майбутньому<sup>127</sup>.

*...наявність посади прокурора-стажиста підважує єдність системи прокуратури, розмежовуючи прокурорів з різним рівнем процесуальної незалежності, яка є наріжним каменем цієї професії.*

<sup>127</sup> Президент підписав зміни до законодавства щодо удосконалення добору та підготовки прокурорів // Центр політико-правових реформ, 14.03.2023. URL: <https://pravo.org.ua/analytical-materials/shhotyzhnevyy-analiz-8-14-berezhnya-2023-roky/>

### 4.3. Оцінювання якості роботи прокурора

Недосконалість системи контролю якості роботи та ухвалення управлінських рішень в органах прокуратури — один з недоліків, на які тривалий час вказували міжнародні експерти. На цьому наголошено в Спільному висновку Венеційської комісії та Генерального директорату з прав людини Ради Європи від 2013 року<sup>128</sup>, у якому йдеться про потребу належного впровадження системи оцінювання якості роботи прокурорів, передбаченої законом.

Комісія також рекомендувала вилучити із Закону «Про прокуратуру» положення про можливість притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурора на підставі виправданя особи, проти якої такий прокурор здійснював підтримання державного обвинувачення, окрім випадків порушення ним вимог законодавства (груба недбалість) чи неналежного виконання службових обов'язків<sup>129</sup>. Ці положення містилися в Дисциплінарному статуті прокуратури України<sup>130</sup> (втратив чинність у 2015 році).

Фактично ж за звичкою ефективність діяльності прокурорів оцінювалася за динамікою скерованих до суду обвинувальних актів й відсутності «браку» під час їх розгляду (насамперед виправдувального вироку або «занадто м'якого» покарання)<sup>131</sup>, а також вартості активів, повернутих до державного бюджету, якщо злочином була спричинена шкода державі.

Ухвалений у 2014 році Закон № 1697-VII не містить положень, які б прямо згадували про систему оцінювання роботи прокурора.

Термін «оцінка / оцінювання» згадується лише стосовно добору прокурорів на посади в контексті оцінювання результатів кваліфікаційного іспиту, спеціальної перевірки тощо (ч. 6 ст. 31 Закону, ч. 3 ст. 33 Закону), тобто оцінювання кандидата в межах конкурсних процедур. Зокрема, і під час переведення до іншого органу прокуратури таке оцінювання може охоплювати різні аспекти його професійної діяльності на посаді раніше (ст. 38 Закону).

---

<sup>128</sup> CDL-AD(2013)025, Страсбург, 14 жовтня 2013 року, Спільний висновок Венеційської комісії та Генерального директорату з прав людини за 2013 рік щодо проєкту Закону України «Про прокуратуру» та раніше опублікованих висновків Венеційської комісії щодо (проєктів) законодавчих актів, що регулюють діяльність прокуратури в Україні.

<sup>129</sup> Порівняльне дослідження способів вимірювання робочого навантаження прокурорів в обраних державах-членах Ради Європи (підготовлене на основі експертизи Л. Бахмаєр, Г. Станек, Дж. Гемілтона, Г. Стовіцей та К. Керрі у 2022 році) (п. 34). URL: <https://rm.coe.int/comparative-analysis-ukr/1680a1e308>

<sup>130</sup> Постанова Верховної Ради України від 6 листопада 1991 року № 1796-XII «Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1796-12#top>

<sup>131</sup> Крапивін Є. О. Оцінка ефективності роботи поліції в Україні: від «палиць» до нової системи (на прикладі органів досуд. розслідування): науково-практичне видання. Київ: Софія-А, 2016. С. 65.

Оцінювання ефективності роботи прокурора на той час розглядалося крізь призму внутрішньої безпеки в органах прокуратури України та ефективності здійснення прокурором своїх повноважень у кримінальному провадженні.

*...за звичкою ефективність діяльності прокурорів оцінювалася за динамікою скерованих до суду обвинувальних актів й відсутності «браку» під час їх розгляду (насамперед виправдувального вироку або «занадто м'якого» покарання)<sup>132</sup>, а також вартості активів, повернутих до державного бюджету, якщо злочином була спричинена шкода державі.*

*Ухвалений у 2014 році Закон № 1697-VII не містить положень, які б прямо згадували про систему оцінювання роботи прокурора.*

Основними критеріями оцінювання ефективності роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури у 2014–2017 роках були такі:

- додержання прокурорами й слідчими Присяги працівника прокуратури, Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури;
- своєчасність і повнота вжитих заходів реагування за фактами скоєння прокурорами ганебних вчинків, а також кримінальних правопорушень, вчинених проти них;
- ефективність профілактичних заходів, усунення причин та умов, які сприяють скоєнню прокурорами ганебних вчинків<sup>133</sup>.

До того ж прокурор зобов'язаний щорічно проходити таємну перевірку доброчесності. Її проводять підрозділи внутрішньої безпеки (ч. 5 ст. 19 Закону). Результати такої перевірки можуть стати підставою для проведення службового розслідування, висновки якого є підставою для розгляду дисциплінарним органом питання про притягнення до відповідальності. Таким чином, можна говорити про таємну перевірку доброчесності як захід внутрішньої безпеки з оцінювання ефективності роботи прокурора на посаді.

Основними критеріями оцінювання ефективності здійснення прокурором своїх повноважень у кримінальному провадженні у 2014–2017 роках були такі:

- своєчасне вжиття заходів щодо захисту особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорона прав, свобод і законних інтересів учасників

<sup>132</sup> Крапивін Є. О. Оцінка ефективності роботи поліції в Україні: від «палиць» до нової системи (на прикладі органів досуд. розслідування) : науково-практичне видання. Київ : Софія-А, 2016. С. 65.

<sup>133</sup> Пункт 7 наказу Генерального прокурора України від 22 вересня 2014 року № 17гн «Про організацію роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va017900-14#n2>. Втратив чинність 7 червня 2017 року.

кримінального провадження, поновлення порушених прав та інтересів, притягнення винних осіб до встановленої законом відповідальності, забезпечення повного відшкодування завданої кримінальними правопорушеннями шкоди;

- виявлення причин вчинення кримінальних правопорушень і умов, що сприяли цьому, вжиття заходів для їх усунення;
- додержання законності при реєстрації, вирішенні заяв і повідомлень про вчинені або ті, що готуються, кримінальні правопорушення, забезпечення достовірності обліку показників стану злочинності та досудового розслідування;
- забезпечення додержання вимог закону щодо швидкого, всебічного, повного, неупередженого розслідування й судового розгляду кримінального правопорушення; своєчасне скасування незаконних рішень у кримінальних провадженнях;
- обсяг, складність, категорія кримінального провадження, реальний внесок у дослідження його обставин, активність і професійна майстерність при доведенні перед судом обвинувачення, об'єктивність і повнота вжитих заходів до ухвалення судом законного рішення, реагування на незаконні рішення, якість поданих апеляційних, касаційних скарг, заяв про перегляд судових рішень Верховним Судом України та за нововиявленими обставинами<sup>134</sup>.

До того ж підзаконні нормативно-правові акти, що регулювали у 2014–2017 роках діяльність органів прокуратури, застосовували також категорію показників ефективності діяльності органів прокуратури, до яких також було віднесено:

- 1) додержання прав людини і громадянина, у т. ч. щодо недоторканності особистого життя, житла й таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної кореспонденції та інших форм приватного спілкування, банківських вкладів і рахунків, вжиття невідкладних заходів для поновлення порушених прав і притягнення винних осіб до встановленої законом відповідальності, своєчасність реагування на порушення законності в здійсненні оперативно-розшукової діяльності<sup>135</sup>;
- 2) належне та своєчасне забезпечення працівників органів прокуратури всіх рівнів необхідними актами законодавства України, опанування ними чинної нормативно-правової бази та участь у роботі з удосконалення законодавства України<sup>136</sup>;

<sup>134</sup> Пункт 39 наказу Генерального прокурора України від 19 грудня 2012 року № 4гн «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні». URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v\\_004900-12#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v_004900-12#Text). Втратив чинність 29 березня 2019 року.

<sup>135</sup> Пункт 19.1, пункт 19.2 наказу Генерального прокурора України від 3 грудня 2012 року № 4/1гн «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0004900-12#Text>

<sup>136</sup> Пункт 17 наказу Генерального прокурора України від 20 квітня 2012 року № 161 «Про організацію діяльності прокурорів з нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0161900-16#Text>. Втратив чинність 3 серпня 2020 року.

- 3) належне та своєчасне забезпечення працівників органів прокуратури всіх рівнів необхідними актами законодавства України, опанування ними чинної нормативно-правової бази та участь у роботі з удосконалення законодавства України<sup>137</sup>;
- 4) забезпечення об'єктивного, всебічного і своєчасного розгляду звернень, оприлюднення у встановлені законом строки публічної інформації, що перебуває у володінні органів прокуратури, надання за запитами достовірної, точної та повної інформації, реальне поновлення порушених прав громадян<sup>138</sup>;
- 5) своєчасність і повноту інформування суспільства про роботу органів прокуратури щодо зміцнення законності, дотримання прав громадян і юридичних осіб<sup>139</sup>.

Отже, на рівні підзаконних нормативно-правових актів у 2014–2017 роках існував невичерпний перелік критеріїв і показників ефективності роботи прокурора, який згодом було скасовано, а натомість не ухвалено інших нормативно-правових актів, які б регулювали систему оцінювання ефективності якості роботи прокурорів.

Проте складно назвати розрізнені категорії системою оцінювання ефективності діяльності прокурора, особливо з огляду на те, що на практиці керівник, оцінюючи роботу підлеглого, керується власними міркуваннями та власними оцінками судженнями.

*Про фактично визначальну роль суб'єктивного розсуду керівника прокурора зазначали адвокати під час фокус-групи як один з ключових факторів негативного ставлення до реформи прокуратури: «...з негативу, тобто чому реформи у нас не вдалися? Мені здається, перше — відсутність інформації чіткої про прокурорів, друге — відсутність KPI, встановлених для прокурорів, для прокуратури, третє — відсутність диференціації ефективності роботи. Тобто наразі не вирішено питання: прокурор добре працює, він отримує одну заробітну плату, погано працює — так само отримує таку ж заробітну плату. Питання премії залежить від керівника, немає незалежного розподілу. І тому, по суті, немає стимулу прокурорам насправді вдосконалюватися і добре працювати».*

Ухвалення змін до Конституції України щодо правосуддя Законом № 1401-VIII дало поштовх до нового етапу впровадження системи оцінювання ефективності роботи прокурора.

У статті 131 Конституції України в новій редакції визначено, що відповідно до закону в системі правосуддя утворюються органи та установи для забезпечення добору суддів, прокурорів, їхньої професійної підготовки, оцінювання, розгляду справ щодо їхньої

<sup>137</sup> Пункт 6 наказу Генерального прокурора України від 15 березня 2016 року № 119 «Про організацію роботи з питань правового аналізу, систематизації та обліку актів законодавства в органах прокуратури». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0119900-16#Text>

<sup>138</sup> Пункт 3 наказу Генерального прокурора України від 30 грудня 2015 року № 430 «Про організацію діяльності органів прокуратури України з особистого прийому, розгляду звернень та забезпечення доступу до публічної інформації». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0430900-15#Text>. Втратив чинність 7 серпня 2020 року.

<sup>139</sup> Пункт 9 наказу Генерального прокурора України від 18 вересня 2015 року № 218 «Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0218900-15#Text>. Втратив чинність 12 листопада 2020 року.

дисциплінарної відповідальності, фінансового та організаційного забезпечення судів. На жаль, у Законі № 1697-VII у цей період розвитку законодавства про прокуратуру ці зміни не були враховані жодним чином.

Оскільки у 2015 році відбулося реформування «низових» прокуратур, тобто місцевих, було важливо дізнатися думку їхніх керівників про те, яким чином оцінювати прокурорів.

Із цією метою у 2016 році для визначення проблеми в організації діяльності місцевої прокуратури в Національній академії прокуратури України<sup>140</sup> проводилося анонімне добровільне анкетування керівників місцевих прокуратур<sup>141</sup>. Повні відповіді надали 113 респондентів (73% призначених керівників), більшість з них — керівники прокуратур, які було утворено на базі п'яти прокуратур районного рівня, об'єднаних у місцевій прокуратурі, — 24 (21,2%), тобто після реформування місцевих прокуратур цього ж року.

Найбільш резонансними були питання про єдині (уніфіковані) критерії для визначення оцінки ефективності роботи керівників місцевих прокуратур. Отже, 67,3% керівників зазначили, що такі критерії вкрай необхідні для забезпечення роботи місцевих прокуратур: «...для об'єктивної оцінки роботи керівник має чітко знати межу своєї діяльності та відповідні ризики», «...для забезпечення незалежності прокурора та єдиного підходу до організації роботи», «...єдині критерії оцінки ефективності не дадуть змогу прискіпливо ставитись до "обраних" керівників, що забезпечить єдиний підхід до роботи», «...для об'єктивної і однакової оцінки діяльності як прокурора, так і керівника місцевої прокуратури», «...необхідність розробки загальних та спеціальних критеріїв відповідно до специфіки регіону», «...забезпечення чіткого визначення завдань і підстав для відповідальності за їх невиконання» тощо.

Однак 29,2% респондентів відмовляються від таких критеріїв, обґрунтовуючи свою позицію так: «...єдині критерії для визначення оцінки ефективності роботи керівника не є об'єктивними», «...занадто велика різниця між місцевими прокуратурами та їх проблемами, кожен регіон має свої особливості, тому оцінка стану ефективності роботи повинна ґрунтуватись на стані законності на конкретній території», «...керівник постійно повинен знаходити нові шляхи вирішення організаційних питань з урахуванням колективу, стажу роботи працівника», «...єдині показники, зрештою, зводяться до поточної системи показників», «... стаття 3 Закону «Про прокуратуру» і так визначає основні засади діяльності, яких необхідно дотримуватись», «...будь-які критерії є лише засобом тиску на прокурора». Окрім того, 50,4% керівників вважають, що критерії мають бути зазначені винятково наказом Генеральної прокуратури України.

Серед запропонованих критеріїв оцінювання керівники проголосували за:

- своєчасність ухвалення управлінських рішень (86,7%);
- здатність до формування стимулів, що мотивують виконавців на досягнення результатів (80,5%);
- здійснення раціонального розподілу обов'язків між працівниками із чітким розмежуванням функцій і завдань прокуратури (79,7%);
- особисту участь у реалізації управлінських рішень (76,1%);
- забезпечення взаємодії з органами державної влади, судами, органами місцевого самоврядування (76,1%);

<sup>140</sup> З 2019 року — Тренінговий центр прокурорів України.

<sup>141</sup> Плотнікова В., Лотюк Д., Устименко В. Проблеми організації роботи місцевої прокуратури. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 2. Ч. 2. С. 102–104. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/10-2016/02/plotnikova.pdf>

- здатність виявити в підлеглого схильність до певного напрямку прокурорської діяльності (70,8%);
- рівень довіри громадян (64,6%).

*У статті 131 Конституції України в новій редакції визначено, що відповідно до закону в системі правосуддя утворюються органи та установи для забезпечення добору суддів, прокурорів, їхньої професійної підготовки, оцінювання, розгляду справ щодо їхньої дисциплінарної відповідальності, фінансового та організаційного забезпечення судів. На жаль, у Законі № 1697-VII у цей період розвитку законодавства про прокуратуру ці зміни не були враховані жодним чином.*

На розв'язання проблеми оцінювання ефективності діяльності прокурора спрямоване рішення Генерального прокурора про створення робочої групи з питань проведення аналізу діяльності органів прокуратури, розробки системи оцінювання якості роботи прокурора (наказ від 16 грудня 2016 року № 402). До робочої групи ввійшли науковці, прокурори місцевих, регіональних і Генеральної прокуратури, а також міжнародні експерти<sup>142</sup>.

Одним із завдань цієї групи було розроблення нової системи оцінювання роботи прокурорів. Зазначалося, що в основу вказаної системи планується закласти не лише кількісні показники, а і якісні<sup>143</sup>.

У Звіті за результатами четвертого раунду оцінювання щодо запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів GRECO, ухваленому 17–23 червня 2017 року<sup>144</sup>, зазначено про необхідність запровадження в законодавчому порядку регулярного оцінювання виконання службових обов'язків прокурорами в органах прокуратури (включно з органами прокурорського самоврядування), яке ґрунтується на заздалегідь встановлених об'єктивних критеріях, із забезпеченням при цьому достатніх можливостей прокурорам для участі в процесі оцінювання. Створення формальних механізмів оцінювання виконання службових обов'язків не тільки забезпечить можливість проведення належного

<sup>142</sup> Відбувся круглий стіл на тему впровадження системи оцінки якості роботи прокурора // Генеральна прокуратура України, 13.10.2016. URL: [https://old.gp.gov.ua/ua/reforms\\_gp.html?\\_m=publications&t=rec&id=194419&fp=130](https://old.gp.gov.ua/ua/reforms_gp.html?_m=publications&t=rec&id=194419&fp=130)

<sup>143</sup> Прокурор: керує? координує? наглядає? розслідує : Звіт за результатами дослідження «Роль прокурора на досудовій стадії кримінального процесу» / Белоусов Ю., Венгер В., Мітько В., Орлеан А., Суценко В., Яворська В.; за заг. ред. Белоусова Ю. К. : СТ-Друк, 2017. С. 57.

<sup>144</sup> Звіт за результатами 4-го раунду оцінювання щодо запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів Групи держав по боротьбі з корупцією (GRECO), ухвалений на 76-му пленарному засіданні GRECO (Страсбург, 17–23 червня 2017 року). URL: <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-p3-76-greco-19-23-2017-/1680737206>

моніторингу та оцінювання роботи прокурорів, а й сприятиме створенню більш об'єктивного й прозорого механізму просування по службі, вільного від будь-яких впливів. Стосовно України це особливо важливо, зважаючи на звинувачення в політичному втручанні, що лунають досить часто, і низький рівень довіри громадян до органів прокуратури.

У 2017 році на підзаконному рівні в черговий раз проголошено<sup>145</sup>, що основними критеріями оцінювання ефективності діяльності органів прокуратури є:

- 1) додержання Конституції та законів України при здійсненні прокурорських повноважень відповідно до визначених законом засад діяльності прокуратури;
- 2) забезпечення належної організації роботи й управління, повнота та своєчасність вжиття заходів до усунення порушень закону;
- 3) реальний захист та поновлення порушених прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави, відшкодування завданих збитків.

Знову ж таки, щоб критерії мали прикладний характер, тобто застосовувалися під час ухвалення управлінських рішень, має існувати система оцінювання ефективності роботи прокурора.

На практиці оцінювання залишалося, як і раніше, за динамікою кількісно-статистичних показників скерованих до суду обвинувальних актів (не в останню чергу через прямий зв'язок із системою оцінювання ефективності роботи органів досудового розслідування). Про це свідчить те, що керівники прокуратури зверталися до КДКП, що запрацювала у 2017 році, зі скаргами на неефективність роботи прокурора, що полягала в невиконанні або неналежному виконанні своїх обов'язків.

Водночас КДКП у рішенні від 20 вересня 2017 року № 127дп-17<sup>146</sup> прагнула відійти від застарілої системи оцінювання роботи прокурора: відмовляла в притягненні до відповідальності за скаргами керівників органів прокуратури, які намагалися вплинути на своїх підлеглих через «низькі показники розкриття». Підставою для звернення таких керівників з дисциплінарною скаргою до Комісії стало, зокрема, зниження активності в застосуванні інституту угод про визнання винуватості, адже їхня питома вага втричі нижча, ніж у середньому в регіоні (області). Також ставилося у вину збільшення кількості реабілітуючих рішень у відповідному році<sup>147</sup>. Однак Комісія дійшла висновку, що конкретних проступків під час здійснення досудового розслідування у скарзі не наведено.

<sup>145</sup> Пункт 23 наказу Генерального прокурора України від 19 січня 2017 року № 15 «Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0015900-17#Text>. Втратив чинність 8 серпня 2020 року.

<sup>146</sup> Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 20 вересня 2017 року № 124дп-17 «Про накладення дисциплінарного стягнення на прокурора відділу процесуального керівництва при провадженні досудового розслідування територіальними органами поліції та підтримання державного обвинувачення управління нагляду у кримінальному провадженні та координації правоохоронної діяльності прокуратури Сумської області Алексєєва Максима Олександровича». URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2017/09/20/916>

<sup>147</sup> Термін «реабілітуючі рішення» використаний у рішенні Комісії. Цей термін вживався у КПК від 1960 року та втратив актуальність у зв'язку з ухваленням нового КПК України від 2012 року, у якому

В іншій справі (рішення КДКП від 21 червня 2018 року № 282дп-18<sup>148</sup>) ішлося про суттєві недоліки в організації нагляду за додержанням законів органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство. На думку заявника-прокурора, результатом неефективної діяльності стало унеможливлення реального впливу на покращення стану протидії злочинності та підвищення ефективності її профілактики. Наводилися конкретні кількісні статистичні показники за окремими видами злочинів, які мали негативну динаміку у 2017 році. Комісія закрила провадження, вирішивши, що висновки дисциплінарної скарги про неналежне виконання прокурором своїх службових обов'язків не відповідають дійсності, зроблені внаслідок неправильного оцінювання встановлених фактів і неврахування всіх обставин. Комісія також наголосила, що прокурор області (заявник) припустився необ'єктивності при перевірці та підготовці висновків проведеної перевірки, тому що більшість виявлених порушень скоєно конкретними працівниками прокуратури, а питання про їхню відповідальність прокурор області не ставить.

Таким чином, ані в частині організації роботи підлеглих, ані в низьких показниках ефективності дисциплінарних проступків не було встановлено. Проте зазначена тенденція не стійка<sup>149</sup>, адже ані поняття ефективності, ані система оцінювання ефективності не визначені, саме лише «недотягування показників скерованих обвинувальних актів до суду без негативних наслідків» більше не є загально визаною органами прокуратури практикою.

До того ж через страх негативних висновків щодо якості роботи, практичного застосування показників якості роботи та відкриття дисциплінарних проваджень прокурори схильні чинити тиск на суддів, намагаючись уникнути виправдання судом підсудних. Наразі прокурори все ще відчують себе зобов'язаними вигравати всі справи, у яких вони направили обвинувальний висновок до суду, щоб уникнути можливого притягнення до дисциплінарної відповідальності. Більшість прокурорів усе ще не може прийняти ідею того, що в демократичній системі відповідно до принципів верховенства права прокурор є стороною провадження, у якому судовий розгляд повинен забезпечувати дотримання принципу рівності сторін. Тому вони неминуче програватимуть певну кількість справ і не повинні боятися, що це може призвести до відкриття дисциплінарного провадження<sup>150</sup>.

---

термінологічно не розмежовані пункти 1–3 та 4–11 частини 1 статті 284. Водночас на підзаконному рівні досі використовуються терміни реабілітуючі / не реабілітуючі підстави для закриття кримінального провадження.

<sup>148</sup> Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 21 червня 2018 року № 282дп-18 «Про закриття дисциплінарного провадження щодо заступника керівника Генічеської місцевої прокуратури Херсонської області Петренка К. Г.». URL: <https://kdkp.gov.ua/decision/2018/06/21/414>

<sup>149</sup> Дисциплінарна відповідальність прокурорів в Україні / О. Банчук, М. Каменєв, Є. Крапивін, Б. Малишев, В. Петраковський, М. Цапок. К. : Москаленко О. М., 2019. С. 81–82.

<sup>150</sup> Порівняльне дослідження способів вимірювання робочого навантаження прокурорів в обраних державах-членах Ради Європи (підготовлене на основі експертизи Л. Бахмаєр, Г. Станек, Дж. Гемілтона, Г. Стовіцей та К. Керрі у 2022 році) (п. 38). URL: <https://rm.coe.int/comparative-analysis-ukr/1680a1e308>

Серед пропозицій були й зміни до законодавства, які уможливили б затвердження Всеукраїнською конференцією прокурорів системи оцінювання якості роботи прокурорів, що стане об'єктивною підставою для оцінювання КДКП невиконання або неналежного виконання службових обов'язків прокурорами<sup>151</sup>.

*...через страх негативних висновків щодо якості роботи, практичного застосування показників якості роботи та відкриття дисциплінарних проваджень прокурори схильні чинити тиск на суддів, намагаючись уникнути виправдання судом підсудних. Наразі прокурори все ще відчують себе зобов'язаними вигравати всі справи, у яких вони направили обвинувальний висновок до суду, щоб уникнути можливого притягнення до дисциплінарної відповідальності.*

Отже, за результатами реформи органів прокуратури 2015–2016 років змін у підходах до оцінювання роботи прокурора не відбулося, проте проблема порушувалася на багатьох рівнях. Фактично з радянських часів і до цього часу аналіз статистичних показників роботи залишався єдиним способом оцінювання роботи окремих прокурорів та органів прокуратури загалом.

Станом на початок 2019 року ситуація з відсутністю системи оцінювання ефективності роботи прокурорів залишилася незмінною: не існувало затверджених критеріїв та порядку оцінювання якості роботи прокурорів, на практиці оцінювання якості роботи неофіційно проводив безпосередній керівник. У зв'язку із цим було рекомендовано «розробити чіткі критерії та процедуру оцінювання якості роботи прокурорів; вдосконалити чинну процедуру оцінювання якості роботи державних службовців (зокрема, запровадити збирання відгуків тощо)»<sup>152</sup>.

У серпні 2019 року було ухвалено Закон № 113-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури», яким створено підґрунтя для масштабної реформи прокуратури 2019–2021 років. Цими змінами були реалізовані положення статті 131 Конституції України щодо оцінювання прокурорів.

<sup>151</sup> Дисциплінарна відповідальність прокурорів в Україні / О. Банчук, М. Каменєв, Є. Крапивін, Б. Малишев, В. Петраковський, М. Цапок. К. : Москаленко О. М., 2019. С. 136.

<sup>152</sup> Звіт Ради Європи та PricewaterhouseCooper (PwC) «Організаційний аналіз Генеральної прокуратури України» від червня 2019 року «містить ключові результати проєкту, зокрема опис поточного стану Генеральної прокуратури України в п'яти напрямках організаційного аналізу; рекомендації щодо потенційних можливостей для підвищення організаційної ефективності ГПУ; план дій щодо трансформації; необхідні організаційні можливості для такої трансформації. С. 1.

Повноваження Генерального прокурора щодо затвердження актів з питань, які стосуються внутрішньої організації діяльності органів прокуратури, цим Законом доповнено новими положеннями, відповідно до яких він затверджує:

- стратегію розвитку прокуратури (п. 7-1 ч. 1 ст. 9);
- положення про систему індивідуального оцінювання якості роботи прокурорів і систему оцінювання якості роботи прокурорів (п. 7-2 ч. 1 ст. 9);
- порядок вимірювання та регулювання навантаження на прокурорів (п. 7-3 ч. 1 ст. 9).

Важливо, що йдеться не лише про систему оцінювання якості роботи прокурорів, а й регулювання комплексу питань — стратегії розвитку прокуратури (включно з пріоритетами роботи), періодичного та індивідуального оцінювання, навантаження на прокурорів. Адже оцінити ефективність прокурора без урахування чинних пріоритетів системи органів прокуратури чи індивідуального навантаження на нього неможливо.

*У серпні 2019 року було ухвалено Закон № 113-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури», яким створено підґрунтя для масштабної реформи прокуратури 2019–2021 років. Цими змінами були реалізовані положення статті 131 Конституції України щодо оцінювання прокурорів.*

Після ухвалених змін до Закону «Про прокуратуру» наявні дві системи оцінювання діяльності прокурора:

- 1) оцінювання якості роботи прокурорів (періодична система);
- 2) індивідуальне оцінювання якості роботи прокурорів.

Періодична система визначає порядок та умови щорічного преміювання прокурорів за результатами [щорічного] оцінювання та напрями професійного розвитку прокурора. Індивідуальна — спрямована на оцінювання якості роботи прокурора відповідно до встановлених критеріїв, має сприяти професійному розвитку прокурорів під час виконання службових обов'язків і проводиться раз на чотири роки. Стосовно індивідуальної системи, то основним об'єктом оцінювання є функціональні компетенції прокурорів за критеріями, які наразі перебувають у процесі визначення. Окрім цього, на результат впливатиме дотримання працівником норм професійної етики та його поведінка. Не залишаться поза увагою результати роботи (навантаження) та ділова активність прокурора, а також управлінські компетенції, які мають визначатися за допомогою методу 360 і психологічного тестування<sup>153</sup>.

<sup>153</sup> Інформація щодо систем оцінювання роботи прокурорів // Офіс Генерального прокурора, 05.01.2023.  
URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/informaciya-shhodo-sistem-ocinyuvannya-roboti-prokuroriv>

Далі запровадження цих систем оцінювання було передбачено в Стратегії розвитку прокуратури на 2021–2023 роки (наказ Генерального прокурора від 16 жовтня 2020 року № 48)<sup>154</sup>, серед завдань якої введення в практику нових стандартів і критеріїв оцінювання якості роботи прокурора й нового порядку вимірювання та регулювання навантаження на прокурора.

Для цього необхідно зробити такі кроки:

- розробити та впровадити комплексну та неупереджену систему оцінювання якості роботи прокурора за встановленими об'єктивними критеріями, які передбачатимуть, зокрема, урахування результатів роботи прокурора в межах виконання безпосередніх функцій, інноваційність і прагнення до розвитку, поведінку в колективі, виконання організаційних завдань, лідерство;
- розробити та впровадити систему вимірювання та регулювання навантаження на прокурорів як один з основних критеріїв для оцінювання їхньої діяльності;
- впровадити систему підвищення кваліфікації прокурорів за результатами оцінювання якості їхньої роботи, зокрема шляхом направлення їх для проходження додаткових тренінгів.

У 2020 році затверджено Тимчасове положення про систему оцінювання якості роботи прокурорів та преміювання прокурорів<sup>155</sup>, яким визначено механізм періодичного оцінювання якості роботи прокурора з метою розв'язання питання про щорічне преміювання. Премія не може перевищувати 30% розміру суми посадового окладу<sup>156</sup>, отриманої прокурором за календарний рік (ч. 2 ст. 81 Закону), і є заходом заохочення ефективної роботи прокурора.

У 2021 році затверджено Положення про систему оцінювання якості роботи прокурорів<sup>157</sup>. Воно набрало чинності з 1 січня 2023 року, тож про практичну реалізацію поки що говорити зарано. Водночас Тимчасове положення втратило свою чинність.

---

<sup>154</sup> Наказ Генерального прокурора від 16 жовтня 2020 року № 489 «Про затвердження Стратегії розвитку прокуратури на 2021–2023 роки». URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/strategiya-rozvitku-prokuraturi-na-2021-2023-roki>

<sup>155</sup> Наказ Генерального прокурора від 31 жовтня 2020 року № 503 «Про затвердження Тимчасового положення про систему оцінювання якості роботи прокурорів та преміювання прокурорів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0503905-20#n10>

<sup>156</sup> Заробітна плата прокурора складається з 1) посадового окладу; 2) премій і 3) надбавок за вислугу років або виконання обов'язків на адміністративній посаді та інших виплат, передбачених законодавством (ч. 2 ст. 81 Закону).

<sup>157</sup> Наказ Генерального прокурора від 29 грудня 2021 року № 407 «Про затвердження Положення про систему оцінювання якості роботи прокурорів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0407905-21#Text>

Система оцінювання якості роботи прокурорів складається з оцінювання якості роботи і визначення напрямів професійного розвитку прокурора. Таке оцінювання проводиться один раз на рік.

Оцінювання якості роботи прокурорів здійснюється з метою встановлення результативності виконання прокурорами своїх службових обов'язків; мотивування прокурорів до підвищення професійного розвитку; забезпечення ефективного досягнення цілей на виконання стратегії розвитку прокуратури; підвищення якості управління кадрами в органах прокуратури.

Учасники оцінювання:

- 1) прокурор;
- 2) безпосередній керівник (керівник вищого рівня);
- 3) апеляційна комісія з оцінювання роботи прокурорів;
- 4) кадрові підрозділи органів прокуратури;
- 5) структурний підрозділ ОГП, який забезпечує організацію оцінювання.

Під час оцінювання прокурорів враховуються:

- повнота, своєчасність і якість виконання прокурором службових обов'язків;
- повнота, своєчасність і якість виконання посадових обов'язків, установлених для відповідної адміністративної посади: управлінських функцій і завдань підрозділу;
- участь у заходах з професійного розвитку, у тому числі підвищення кваліфікації у формі обов'язкових тренінгів;
- наставництво, інші види діяльності, у тому числі участь у робочих групах, комісіях, наявність державних нагород, заохочувальних відзнак, інших заохочень, отриманих у звітному періоді, наявність чи відсутність дисциплінарних стягнень.

Підставою для преміювання є отримання прокурором середнього бала від 3,1 до 6. Відповідно прокурори, які набрали менше ніж 3,1 середнього бала, преміюванню не підлягають. Розмір премії встановлюється залежно від загального результату, а саме: з 3,1 по 4,0 балів — 10 %; з 4,1 по 5,0 балів — 20%; з 5,1 по 6,0 балів — 30% розміру суми посадового окладу, отриманої прокурором за відповідний календарний рік.

Таким чином, протягом 2019–2022 років в органах прокуратури частково впроваджено систему оцінювання ефективності роботи прокурора, а точніше її першу частину — періодичне (регулярне) оцінювання якості роботи з метою щорічного визначення питання про преміювання розміром від 10% до 30% суми посадового окладу. Що ж стосується другої складової — індивідуальної оцінки роботи прокурора, що ґрунтується на системі кількісних та якісних показників, то поки що робота над розробленням такої системи триває.

Практична важливість кроку зі встановлення розміру щорічного преміювання розміром 10–30% суми посадового окладу полягає в тому, що **«депреміювання» прокурора як захід квазидисциплінарного характеру**, що полягає у впливі керівника на прокурора, **був**

**суттєво обмежений**, адже із цього моменту питання премії та її фіксований граничний розмір залишають менше поле для зловживань з боку керівника, який має конфлікт з підлеглим. Якщо раніше частка премії в заробітній платі прокурора могла становити 30–60% суми посадового окладу, що було поширеною практикою<sup>158</sup>, то сьогодні можливостей у керівника суттєво менше і поширеність депреміювання відповідно теж, адже ефективність цього квазидисциплінарного заходу впала. Проте це не означає, що практика відійшла в минуле.

Під час експертного опитування прокурорів на питання «Чи існує практика “депреміювання” прокурора? Чи інші заходи квазидисциплінарного та/або адміністративного впливу на прокурора з метою спонукання до вчинення дій, які він не бажає вчиняти?» 57% респондентів відповіли ствердно, що така практика трапляється; ще 28% прокурорів не чули про неї, а 15% категорично заперечили її існування. Прокурори прямо вказували на те, що «річна оцінка та депреміювання провадяться керівництвом свавільно» та «має місце суб'єктивний, необґрунтований підхід до оцінювання та щорічного де/преміювання». Проте інші прокурори зазначили, що захід депреміювання став менш популярним, а «якщо прокурор не бажає вчинити певні дії, його можуть замінити на іншого, не застосовуючи дисциплінарні стягнення». Мається на увазі зміна складу групи прокурорів у кримінальному провадженні або старшого групи для того, щоб унеможливити подальшу участь прокурора, який має конфлікт з керівництвом, у процесуальному керівництві таким провадженням.

*...протягом 2019–2022 років в органах прокуратури частково впроваджено систему оцінювання ефективності роботи прокурора, а точніше її першу частину — періодичне (регулярне) оцінювання якості роботи з метою щорічного визначення питання про преміювання.*

Водночас у жовтні 2022 року в межах підготовки ДАП від НАЗК пролунали пропозиції впровадити положення про електронну систему оцінювання якості роботи прокурорів. Так, до методів оцінювання належать такі: комп'ютерне тестування; оцінка методом 360 (тобто анонімний збір інформації про прокурора від інших прокурорів та працівників прокуратури, з якими він взаємодіє під час виконання службових обов'язків); співбесіда з комісією оцінювання (до складу якої входять прокурори, визначені випадково електронною системою оцінювання серед прокурорів, які мають найвищий рейтинг за результатами оцінювання).

Кабінет Міністрів України постановою від 4 березня 2023 року № 220<sup>159</sup> затвердив Державну антикорупційну програму на 2023–2025 роки. Початкова версія ДАП передбачала майже 400 заходів, виконання яких мало б розпочатися в січні або лютому 2023 року. Зволікання із затвердженням документа призвело до того, що частина передбачених нею

<sup>158</sup> Дисциплінарна відповідальність прокурорів в Україні / О. Банчук, М. Каменєв, Є. Крапивін, Б. Малишев, В. Петраковський, М. Цапок. К. : Москаленко О. М., 2019. С. 111.

<sup>159</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 4 березня 2023 року № 220 «Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки». URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-derzhavnoi-antykoruptionsiinoi-prohramy-na-20232025-t40323>

заходів буде виконуватися в ще більш стислі терміни, і дефіцит часу може позначитися на якості їх виконання<sup>160</sup>.

Що ж стосується оцінювання прокурорів, то в оприлюдненому на вебсайті уряду тексті залишилася така редакція:

«Проблема 2.1.5. Внутрішні управлінські процеси в органах прокуратури не завжди є прозорими та ефективними

Управлінські процеси в органах прокуратури не завжди є прозорими та ефективними. До причин, що зумовлюють існування проблеми, належать недосконала система оцінювання якості роботи прокурорів; неякісне законодавче регулювання підстав притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності, гарантій незалежності та ефективного функціонування органу, що здійснює дисциплінарне провадження, процедури розгляду дисциплінарної скарги та застосування дисциплінарних стягнень.

Корупційні ризики системи оцінювання якості роботи прокурорів зумовлені законодавчо визначеними критеріями, методами та суб'єктами оцінювання прокурорів.

Для досягнення цілей ДАП має бути:

2.1.5.1. Запроваджено електронну систему управління персоналом, прозору та дієву систему оцінки якості роботи прокурорів, спираючись на результати якої приймаються кадрові та управлінські рішення, а також рішення про преміювання:

- 1) в органах прокуратури функціонує електронна система управління персоналом органів прокуратури (e-HR);
- 2) система оцінювання якості роботи прокурорів інтегрована до електронної системи управління персоналом (e-HR);
- 3) за результатами експертного опитування встановлено, що понад 75% фахівців у сферах діяльності органів правопорядку та прокуратури оцінюють прозорість та дієвість системи оцінювання якості роботи прокурорів як високу або дуже високу».

*Під час фокус-групи з прокурорами було згадано відповідну державну політику щодо оцінювання прокурорів позитивно, а саме: «...хотів би трохи додати стосовно оцінювання прокурорів. Якщо не помиляюсь, то НАЗК, коли презентувало антикорупційну програму, там, зокрема, були заходи щодо оцінювання прокурорів за методом 360. Зокрема, коли не керівник оцінює свого підлеглого, а можливість [існування] комісії, яка, зокрема, складається з інших прокурорів. І я вважаю, що це буде більш дієвим механізмом. Оскільки [сьогодні] в кінці року у будь-якому випадку прокурор розуміє, що його буде оцінювати [його] керівник. І це в принципі є важелем впливу на конкретного прокурора. У разі, якщо неможливо буде спрогнозувати, хто буде його оцінювати, [то я] вважаю, це позитивно може вплинути на незалежність прокурора».*

<sup>160</sup> Оприлюднено Державну антикорупційну програму // Центр політико-правових реформ, 16.03.2023.  
URL: <https://pravo.org.ua/strong-oprylyudneno-derzhavnu-antikoruptsiynu-programu-vytratyvshy-defitsytnyj-chas-na-protsedury-zatverdzhennya-uryad-pogirshyv-yiyi-zmist-strong/>

11 травня 2023 року Президент України указом № 273/2023 затвердив Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки<sup>161</sup>, у якому вкотре пролунала потреба ухвалення системи оцінювання якості роботи прокурора: пункт 4.3. передбачає необхідність визначення ключових показників ефективності (КПІ), на підставі яких буде проводитися оцінювання ефективності та якості роботи органів правопорядку й прокуратури. Наразі триває розроблення плану заходів на його виконання, який буде містити більше деталей цієї моделі оцінювання.

Загалом варто погодитися з такими пропозиціями, хоча рівень впровадження будь-яких електронних засобів менеджменту в органах прокуратури невисокий. Особливо в умовах воєнного стану, коли частина прокурорів передислокована в інші регіони, а приміщення органів прокуратури потребують переобладнання. Набагато важливіше узгодити зусилля органів прокуратури та органів правопорядку щодо створення системи оцінювання якості роботи, яка водночас задовольняла б інтереси кожного органу, проте утворювала єдину систему оцінювання від внесення відомостей до ЄРДР до ухвалення вироку суду, тобто була інтегрована в увесь кримінальний процес, а не задовольняла лише відомчі інтереси.

#### 4.4. Дисциплінарна відповідальність прокурора

Лише законами України визначаються діяння, які є дисциплінарними правопорушеннями (п. 22 ст. 92 Конституції України). Конституційний Суд України у своєму рішенні<sup>162</sup> також зазначив, що склад правопорушення як підстава притягнення особи до юридичної відповідальності та заходи впливу за його вчинення визначаються тільки законом, а не будь-яким іншим нормативно-правовим актом.

Ухваленим Законом № 1697-VII (Розділ VI) визначено як підстави дисциплінарної відповідальності прокурора, так і процедуру, яка застосовується під час розгляду КДКП дисциплінарного проступку. До цього вони були частково визначені в Законі «Про прокуратуру» 1991 року, частково в підзаконних актах і Дисциплінарному статуті прокуратури України.

Стаття 43 Закону визначає вичерпний перелік підстав, на яких прокурора може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності в порядку дисциплінарного провадження, а саме:

- 1) невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків;
- 2) необґрунтоване зволікання з розглядом звернення;

---

<sup>161</sup> Указ Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023 «Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/2023#Text>

<sup>162</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі про відповідальність юридичних осіб від 30 травня 2001 року № 7-рп/2001.

- 3) розголошення таємниці, що охороняється законом, яка стала відомою прокуророві під час виконання повноважень;
- 4) порушення встановленого законом порядку подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру;
- 5) вчинення дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури;
- 6) систематичне (два і більше разів протягом одного року) або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики;
- 7) порушення правил внутрішнього службового розпорядку;
- 8) втручання чи будь-який інший вплив прокурора у випадках чи порядку, не передбачених законодавством, у службову діяльність іншого прокурора, службових, посадових осіб чи суддів, у тому числі шляхом публічних висловлювань стосовно їхніх рішень, дій чи бездіяльності, за відсутності при цьому ознак адміністративного чи кримінального правопорушення;
- 9) публічне висловлювання, яке є порушенням презумпції невинуватості.

Додатковою підставою відповідальності можна вважати порушення прокурором вимог щодо несумісності, справи про які розглядає ВРП (п. 2 ч. 1 ст. 131 Конституції України, ст. 53 Закону «Про прокуратуру», ст. 39–41 Закону «Про Вищу раду правосуддя»).

Притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності не виключає можливості притягнення його до адміністративної чи кримінальної відповідальності у випадках, передбачених законом (ч. 2 ст. 43 Закону).

Виправдання особи або закриття стосовно неї судом кримінального провадження не може бути підставою дисциплінарної відповідальності прокурора, який здійснював процесуальне керівництво досудовим розслідуванням та/або підтримання державного обвинувачення в цьому провадженні, окрім випадків умисного порушення ним вимог законодавства чи неналежного виконання службових обов'язків (ч. 3 ст. 43 Закону).

Спільний висновок Венеційської комісії і Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи щодо проєкту Закону України «Про прокуратуру»<sup>163</sup> стосувався положень проєкту закону (2013), проте значна кількість сформульованих рекомендацій залишаються актуальними і для його чинної редакції.

Вони стосуються, зокрема, підстав дисциплінарної відповідальності прокурора. Так, експерти рекомендували вдосконалити перелік цих підстав. Однією з них є «грубе порушення

---

<sup>163</sup> Спільний висновок Венеційської комісії і Директорату з прав людини Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи на проєкт Закону України «Про прокуратуру України», ухвалений на пленарному засіданні Венеційської комісії 11–12 жовтня 2013 року, CDL-AD(2013)025.  
URL: <https://rm.coe.int/1680097f7d>

правил прокурорської етики» (п. 6 ч. 1 ст. 43 Закону). Європейські експерти вважають, що це формулювання створює нечіткі підстави для дисциплінарної відповідальності прокурора (п. 126 Висновку). Також, на думку експертів, «як об'єктивну підставу дисциплінарної відповідальності до закону слід внести систему оцінки ефективності роботи прокурора. Така система повинна передбачати об'єктивні критерії оцінювання та включати необхідні гарантії для оскарження негативного оцінювання» (п. 127 Висновку).

Пізніше експерти GRECO висловили додаткові до висновків Венеційської комісії зауваження<sup>164</sup>: така підстава дисциплінарної відповідальності, як «вчинення дій, що «порочать звання прокурора» (п. 5 ч. 1 ст. 43 Закону), і систематичне або одноразове «грубе порушення правил прокурорської етики» (п. 259) необхідно видалити через нечіткість формувань. Хоча представники українських органів влади зазначали, що термін «прокурорська етика», який використовується в Законі, необхідно розуміти як відсилання до Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів, однак таке поняття критикують як надто нечітке. Щоб позбутися будь-яких двозначних тлумачень і переконатися, що стягнення не призначаються на основі нечіткого поняття «порушення присяги», експерти рекомендують видалити це формулювання із Закону. Хоча не обов'язково порушення присяги утворює склад дисциплінарного проступку з огляду на його серйозність, тож такі рекомендації мають узгоджуватися з національною дисциплінарною практикою, яка потребує ретельного висновку.

В ухваленій урядом Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки йдеться про те, що підстави дисциплінарної відповідальності прокурора мають бути вдосконалені. Причиною цього є «недосконале законодавче регулювання підстав притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності полягає у нечіткому формулюванні дисциплінарних проступків, які стосуються поведінки прокурорів і дотримання ними етичних норм, а відсутність чітко визначеного на законодавчому рівні переліку видів дисциплінарних проступків, вчинення яких прокурором тягне за собою застосування такого виду дисциплінарного стягнення як звільнення з посади в органах прокуратури, може зумовлювати необґрунтоване та свавільне його накладення» (проблема 2.1.5)<sup>165</sup>.

Водночас формулювання дисциплінарних проступків, які становлять порушення правил професійної етики прокурорів, проблемне з огляду на те, що прокурорська етика — це питання спільних домовленостей прокурорського корпусу про належну поведінку в професії. Як зазначалося, Кодекс професійної етики прокурорів затверджує Всеукраїнська

---

<sup>164</sup> Звіт за результатами 4-го раунду оцінювання України «Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів» (GrecoEval4Rep(2016)9-P3), ухвалений на 76-му пленарному засіданні GRECO, 19–23 червня 2017 року. URL: <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-p3-76-greco-19-23-2017-/1680737206>

<sup>165</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 4 березня 2023 року № 220 «Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#top>

конференція прокурорів. Тому відповідна підстава дисциплінарної відповідальності неминуче буде бланкетною, тобто відсилати до правил, сформульованих у Кодексі професійної етики.

Слушною видається пропозиція ввести певну градацію (відповідність) між дисциплінарними проступками, ступенем їхньої тяжкості та стягненнями, які можуть бути накладені в разі їх вчинення. Така градація може допомогти уникнути практики надмірного чи занадто м'якого покарання за вчинення дисциплінарного проступку, зробивши діяльність Комісії більш передбачуваною та сталою.

*...формулювання дисциплінарних проступків, які становлять порушення правил професійної етики прокурорів, проблемне з огляду на те, що прокурорська етика — це питання спільних домовленостей прокурорського корпусу про належну поведінку в професії.*

Найпоширенішим зі встановлених наразі Комісією видом порушень є проступки прокурорів, пов'язані з невиконанням чи неналежним виконанням своїх службових обов'язків (п. 1 ч. 1 ст. 43 Закону). Зазвичай це полягає в: 1) неналежному виконанні повноважень на адміністративній посаді (неналежна організація роботи підпорядкованих прокурорів, порушення порядку звільнення з посади підпорядкованих працівників); 2) порушення в роботі з ЄРДР; 3) порушення реєстраційної дисципліни під час кримінальних проваджень; 4) процесуальні порушення в кримінальних провадженнях; 5) порушення права власності під час кримінального провадження; 6) дії щодо незаконного обвинувачення та засудження осіб, звільнення від відповідальності. На другому місці — грубе порушення правил прокурорської етики (п. 6 ч. 1 ст. 43 Закону), на третьому — дії, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності (п. 5 ч. 1 ст. 43 Закону)<sup>166</sup>.

*Слушною видається пропозиція ввести певну градацію (відповідність) між дисциплінарними проступками, ступенем їхньої тяжкості та стягненнями, які можуть бути накладені в разі їх вчинення.*

Відповідно до частини 1 статті 49 Закону на прокурора можуть бути накладені такі дисциплінарні стягнення:

<sup>166</sup> Дисциплінарна відповідальність прокурорів в Україні / О. Банчук, М. Каменев, Є. Крапивін, Б. Малишев, В. Петраковський, М. Цапок. К. : Москаленко О. М., 2019. С. 91–92; Експертний аналіз дисциплінарної практики Відповідного органу прокуратури, що здійснює дисциплінарне провадження, за дев'ять місяців роботи (2021–2022), 2022. С. 31–32.

- 1) догана;
- 2) заборона на строк до одного року на переведення до органу прокуратури вищого рівня чи призначення на вищу посаду в органі прокуратури, у якому прокурор обіймає посаду (окрім Генерального прокурора України);
- 3) звільнення з посади в органах прокуратури.

Окрім того, згідно із частиною 4 статті 49 Закону за результатами дисциплінарного провадження КДКП може ухвалити рішення про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора (окрім Генерального прокурора України) у разі:

- 1) якщо дисциплінарний проступок, вчинений прокурором, має характер грубого порушення;
- 2) якщо прокурор вчинив дисциплінарний проступок, перебуваючи в статусі прокурора, який притягувався до дисциплінарної відповідальності.

Раніше види дисциплінарних стягнень і підстави дисциплінарної відповідальності, сформульовані в Дисциплінарному статуті прокуратури України, носили універсальний і виключний характер для всіх працівників прокуратури і не враховували специфіку керівного складу. Ідеться про те, що до осіб, які займають керівні посади, існують додаткові вимоги, їх робота пов'язана з виконанням адміністративних функцій, керуванням колективом, плануванням роботи державного органу тощо.

Саме тому неналежне виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, установлених для відповідної адміністративної посади, виокремлено як окрему підставу звільнення прокурора з адміністративної посади (п. 3 ч. 1 ст. 43 Закону).

Ефективність роботи органів прокуратури значною мірою залежить від прокурора, який її очолює, і відповідно вимагає особливого підходу до його відповідальності за результати своєї роботи<sup>167</sup>.

У 2014–2018 роках змін у частині підстав для дисциплінарної відповідальності прокурорів не відбулося, на вичерпний перелік підстав не вплинули ані зміни до Конституції України щодо правосуддя, ані зміни до Закону № 1697-VII.

У 2017 році розпочала роботу КДКП, яка активно напрацьовувала дисциплінарну практику щодо застосування вичерпного переліку підстав, визначених у статті 43 Закону.

Так, відповідно до результатів дослідження<sup>168</sup>, найпоширенішим зі встановлених КДКП видом порушень були проступки прокурорів, пов'язані з невиконанням чи неналежним виконанням своїх службових обов'язків (п. 1 ч. 1 ст. 43 Закону). З 210 осіб, притягнутих Комісією за досліджуваний період до дисциплінарної відповідальності, у діяннях 135 з них (65%)

---

<sup>167</sup> Назаров І. В., Сурженко М. О. Теоретичні засади відповідальності прокурорів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2017. Вип. 47. Т. 3. С. 151.

<sup>168</sup> Там само. С. 87–88.

було встановлено хоча б один факт вчинення порушення, передбаченого пунктом 1 статті 43 Закону. За змістом зазвичай це:

- неналежне виконання повноважень на адміністративній посаді;
- порушення в роботі з ЄРДР;
- порушення реєстраційної дисципліни під час кримінальних проваджень;
- процесуальні порушення в кримінальних провадженнях;
- порушення права власності під час кримінального провадження (насамперед неповернення вилученого майна після скасування рішення суду про його арешт);
- дії щодо незаконного обвинувачення та засудження осіб, звільнення від відповідальності та інші порушення.

Другими за поширеністю були дисциплінарні проступки, які полягають у грубому порушенні правил прокурорської етики (п. 6 ч. 1 ст. 43 Закону). Протягом 2017–2018 років Комісія притягнула до дисциплінарної відповідальності за порушення етичних правил 73 осіб (35%). За змістом це:

- порушення антикорупційного законодавства;
- порушення правил дорожнього руху;
- порушення у відносинах із судом та інші етичні порушення.

Третьою за поширеністю категорією дисциплінарних проступків були дії, що порочать звання прокурора й можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності (п. 5 ч. 1 ст. 43 Закону). Проступки, передбачені цим пунктом, за досліджуваний період вчинили 35 осіб (або 17% загальної кількості притягнутих до відповідальності<sup>169</sup>). За змістом ідеться про правопорушення, пов'язані з корупцією.

Інші ж підстави для відповідальності радше поодинокі, адже частково охоплюють питання правил етики, проте так не трактуються (наприклад, порушення презумпції невинуватості), або кваліфікуються за сукупністю (більшість правопорушень, пов'язаних з корупцією). Тож за першими трьома підставами можна уявити дисциплінарну практику Комісії.

Масштабні зміни, внесені Законом № 113-IX у межах реформи прокуратури 2019 року, хоча й призвели до зупинення роботи КДКП, але підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності (ст. 43 Закону № 1697-VII) і види дисциплінарних стягнень (ст. 49 Закону № 1697-VII) не змінилися.

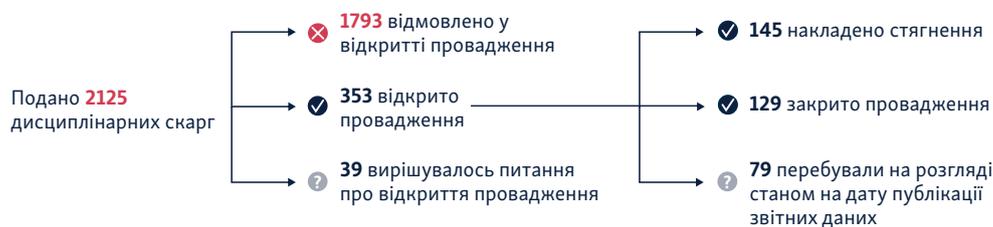
---

<sup>169</sup> У багатьох рішеннях КДКП встановлено вчинення прокурорами сукупності проступків.

## Періоди діяльності дисциплінарних органів прокуратури



### Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів (1 склад) 2017–2018 рр.



Попри автоматизовану систему розподілу таких скарг як елемент відкритості та прозорості системи, рішення про відмову не публікувались, а лише надсились заявнику. Відтак, зробити висновок про якість «відмовних матеріалів» неможливо. В подальшому це стало одним із основних аргументів щодо неякісної роботи КДКП та як наслідок зупинку її діяльності у вересні 2019 року у зв'язку з черговою реформою прокуратури.

### Кадрові комісії з розгляду дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурорів 19.09.2019–03.11.2021

✗ За період діяльності кадрової комісії дані відсутні

### Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів (2 склад) 03.11.2021–серпень 2023



Реформа 2019–2021 років радше зосередилася на процедурних аспектах і зупиненні діяльності КДКП, а не виконанні рекомендацій Ради Європи, науковців, експертів та інших фахівців у відповідній галузі. Нагадаємо, що йшлося про потребу:

- задля «забезпечення ефективного виконання норм, правової визначеності та попередження можливих зловживань дисциплінарними провадженнями» підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності, визначені пунктами 5 (вчинення дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури) і 6 (систематичне (два і більше разів протягом одного року) або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики) частини 1 статті 43 Закону, краще видалити або суттєво уточнити;
- розширити перелік дисциплінарних стягнень, які можуть накладатися на прокурорів<sup>170</sup>.

Згадана вище ДАП у проблемі 2.1.5 також акцентувала на недосконалому законодавчому регулюванні підстав притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності, що полягає в нечіткому формулюванні дисциплінарних проступків, які стосуються поведінки прокурорів і дотримання ними етичних норм, а також відсутності чітко визначеного на законодавчому рівні переліку видів дисциплінарних проступків, вчинення яких прокурором тягне за собою застосування такого виду дисциплінарного стягнення, як звільнення з посади в органах прокуратури, може зумовлювати необґрунтоване та свавільне його накладення.

*Реформа 2019–2021 років радше зосередилася на процедурних аспектах і зупиненні діяльності КДКП, а не виконанні рекомендацій Ради Європи, науковців, експертів та інших фахівців у відповідній галузі.*

З огляду на це передбачені розробка та внесення змін до Закону № 1697-VII для:

- а) оптимізації підстав дисциплінарної відповідальності прокурорів;
- б) надання більш чітких формулювань дисциплінарних проступків, які стосуються поведінки прокурорів та дотримання ними правил прокурорської етики;
- в) визначення переліку конкретних відомостей, які повинна містити дисциплінарна скарга про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, запровадження механізму повернення дисциплінарної скарги;

<sup>170</sup> Експертний аналіз дисциплінарної практики Відповідного органу прокуратури, що здійснює дисциплінарне провадження, за дев'ять місяців роботи (2021–2022), підготовлений за підтримки проекту Ради Європи «Дотримання прав людини в системі кримінальної юстиції України» національним консультантом Ради Європи В. Петраковським з подальшими коментарями докторки Л. Бахмайєр, міжнародної консультантки Ради Європи. 12 грудня 2022 року. С. 12. URL: <https://rm.coe.int/report-disciplinary-practice-final/1680a9bf3c>

- d) розширення переліку дисциплінарних стягнень з метою підвищення їх пропорційності та ефективності, а також передбачення загальних умов їх застосування, обставин, що пом'якшують та обтяжують відповідальність прокурора;
- e) уточнення вичерпного переліку підстав для звільнення прокурорів, строків притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності.

До того ж зміни мають визначати вичерпний перелік підстав для звільнення з посади та припинення повноважень прокурорів, у тому числі Генерального прокурора (адже його посада належить до всіх посад в органах прокуратури), що унеможлиблює їх невмотивоване застосування.

Таким чином, питання уточнення підстав для дисциплінарної відповідальності є частиною державної (публічної) політики, яка має бути реалізована протягом 2023–2025 років.

#### **4.5. Зупинення й припинення повноважень і звільнення прокурора з посади**

Не завжди звільнення прокурора з посади є завершальним етапом його службової діяльності та кар'єрного росту. Залежно від наслідків ухваленого рішення про звільнення слід відмежовувати звільнення з однієї посади з подальшим призначенням на іншу аналогічну посаду, на вищу посаду чи на нижчу посаду<sup>171</sup>. Іншими словами, звільнення з посади, зупинення чи припинення повноважень не обов'язково мають розглядатися як негативний наслідок оцінювання дій прокурора, а лише як механізм переміщення в органах прокуратури. Наприклад, скорочення прокурорів у зв'язку з ліквідацією чи організацією органів прокуратури як подія взагалі не має причинно-наслідкового зв'язку з діями прокурора, а може бути просто частиною реформи прокуратури.

Порядок звільнення прокурорів з посади на підставах, не пов'язаних з притягненням до дисциплінарної відповідальності, поділяється на: а) порядок звільнення з адміністративної посади (ст. 41, 42 Закону) та б) прокурора органу прокуратури (ст. 51–61 Закону).

##### **а) Звільнення прокурора з адміністративної посади**

Звільнення відбувається на таких підставах:

- 1) подання заяви про дострокове припинення повноважень на адміністративній посаді за власним бажанням;
- 2) переведення на посаду до іншого органу прокуратури;
- 3) неналежне виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, установлених для відповідної адміністративної посади (ч. 1 ст. 41 Закону).

---

<sup>171</sup> Зашупіна Ю. В. Звільнення прокурора з посади: поняття та класифікація підстав. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 1/2020. С. 267.

## Дисциплінарні стягнення

Запронований перелік дисциплінарних стягнень



### Чому необхідно ввести градації?

Необхідно ввести певну градацію (відповідність) між дисциплінарними проступками, ступенем їхньої тяжкості та стягненнями, які можуть бути накладені у разі їх вчинення. Така градація може допомогти уникнути практики надмірного чи занадто м'якого покарання за вчинення дисциплінарного проступку, зробивши практику діяльності КДКП більш передбачуваною та сталою.

Ступінь тяжкості

Критерії визначення ступеню тяжкості проступку

Критерії, що пом'якшують/обтяжують відповідальність

**Дисциплінарне стягнення у виді звільнення прокурора з посади повинно застосовуватися у разі:**

- 1 вчинення прокурором істотного дисциплінарного проступку, грубого чи систематичного нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом прокурора або виявило його невідповідність займаній посаді
- 2 порушення прокурором обов'язку підтвердити законність джерела походження майна

Залежно від рівня посади звільнення здійснює або Генеральний прокурор за рекомендацією Ради прокурорів України, або Генеральний прокурор, керівник регіональної прокуратури чи керівник місцевої прокуратури (залежно від рівня прокуратури, в якій обіймає адміністративну посаду прокурор, що звільняється).

Припинення повноважень на адміністративній посаді відбувається на таких підставах:

- 1) закінчення строку перебування на адміністративній посаді;
- 2) звільнення з посади прокурора або припинення повноважень на посаді прокурора.

Звільнення прокурора з адміністративної посади чи припинення його повноважень на адміністративній посаді не припиняє його повноважень прокурора. Виняток — якщо припинення повноважень відбулося разом зі звільненням з посади прокурора (ч. 4 ст. 41 Закону).

### **б) Звільнення прокурора з посади прокурора органу прокуратури**

Відповідно до статті 51 Закону прокурор органу прокуратури звільняється з посади в разі:

- неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я (ст. 52 Закону);
- порушення ним вимог щодо несумісності (ст. 53 Закону) — за поданням Вищої ради юстиції (правосуддя);
- -абрання законної сили судовим рішенням про притягнення прокурора до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією (ст. 54 Закону);
- неможливості переведення на іншу посаду або відсутності згоди на це у зв'язку з безпосереднім підпорядкуванням близькій особі (ст. 55 Закону);
- набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього (ст. 56 Закону);
- припинення громадянства України або набуття громадянства іншої держави (ст. 57 Закону)
- подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням (ст. 58 Закону);
- неможливості подальшого перебування на тимчасово вакантній посаді (ст. 59 Закону);
- ліквідації чи реорганізації органу прокуратури, у якому прокурор обіймає посаду, або в разі скорочення кількості прокурорів органу прокуратури (ст. 60 Закону).

Залежно від рівня посади рішення про звільнення ухвалює або Генеральний прокурор, або керівник регіональної прокуратури, або керівник місцевої прокуратури (ч. 2 ст. 51 Закону).

Відповідно до частини 1 статті 61 Закону **повноваження прокурора припиняються** у зв'язку з:

- 1) досягненням 65 років;
- 2) смертю;
- 3) визнанням його безвісно відсутнім або оголошенням померлим;

- 4) рішенням КДКП про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора (ч. 3 ст. 51 Закону).

Відповідно до частини 1 статті 64 Закону **повноваження прокурора зупиняються** в разі:

- 1) відрядження його до ВРП, КДКП, ТЦПУ, іншого органу для участі в його роботі на постійній основі — до повернення з відрядження;
- 2) звільнення прокурора з адміністративної посади — до ухвалення рішення про призначення його на іншу посаду в органі прокуратури, у якому він обіймав адміністративну посаду, переведення на посаду до іншого органу прокуратури або звільнення з посади прокурора;
- 3) відсторонення від посади під час дисциплінарного провадження стосовно нього — до звільнення з посади прокурора, скасування рішення про відсторонення від посади під час дисциплінарного провадження стосовно нього, закриття цього дисциплінарного провадження або накладення за його вчинення дисциплінарного стягнення;
- 4) відсторонення від виконання службових повноважень у порядку, передбаченому Законом «Про запобігання корупції», — до закінчення розгляду судом справи про адміністративне корупційне правопорушення;
- 5) відсторонення від посади в порядку, передбаченому статтями 154–158 КПК України (як захід забезпечення кримінального провадження), — до скасування заходу забезпечення кримінального провадження у вигляді відсторонення від посади чи відповідної ухвали або припинення дії такої ухвали.

Чинні підстави звільнення прокурорів достатньо детальні та не потребують удосконалення. З метою посилення незалежності заступників Генерального прокурора (насамперед керівника САП) або керівників департаментів ОГП можна вдосконалити порядок відсторонення від посади, що потребуватиме санкціонування з боку Генерального прокурора або органу прокурорського самоврядування. Подібний порядок уже було запропоновано<sup>172</sup> для тимчасового відсторонення керівника САП, що можна використати як базову модель для законодавчих змін.

На практиці в цей період уже було застосовано пункт 9 частини 1 статті 51 Закону «Про прокуратуру» — можливість звільнення прокурора у зв'язку з ліквідацією чи реорганізацією органу прокуратури, у якому прокурор обіймає посаду, або в разі скорочення кількості прокурорів органу прокуратури. Оскільки Законом «Про прокуратуру», який набрав чинності 15 липня 2015 року, було встановлено нову структуру органів прокуратури, то

---

<sup>172</sup> Див. пропозиції щодо доповнення Закону України «Про прокуратуру» Главою 8-1 в проєкті Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України, Кримінального кодексу України та деяких інших законів України щодо посилення незалежності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури» від 31 січня 2023 року № 8402. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41263>

відбулося вивільнення посад прокурорів у зв'язку з реорганізацією, проте лише на рівні районних і міських прокуратур (які об'єднали в місцеві прокуратури).

*Чинні підстави звільнення прокурорів достатньо детальні та не потребують удосконалення.*

У другій половині 2015 року з метою імплементації нової структури системи органів прокуратури, передбаченої новим Законом «Про прокуратуру», відбулося призначення прокурорів на посади за результатами відкритого конкурсу на виконання вимог пункту 5-1 Перехідних положень цього Закону. Правда, на практиці це стосувалося лише прокурорів районних і міських прокуратур, адже далі конкурси (атестування) не здійснювалися. Відкритий конкурс складався із чотирьох етапів — тестування на професійні знання, загальні здібності, психометричних тестів та індивідуальних інтерв'ю.

Цей конкурс на заміщення вакантних посад у нових органах прокуратури внаслідок реорганізації зазвичай називається в літературі «*атестацією прокурорів міських прокуратур 2015 року* [Генерального прокурора] Шокіна»<sup>173</sup> та сприймається радше як формальний захід, адже за її результатами до системи прокуратури прийшло лише 3% зовнішніх кандидатів (які не працювали раніше в органах прокуратури)<sup>174</sup>. При цьому конкурс викликав неабиякий ажітаж серед правників з-поза системи прокуратури, і на його початку частка «зовнішніх» кандидатів становила 60%, після тестування — 22% і, урешті, після співбесіди — уже згадані 3% кандидатів<sup>175</sup>. За словами самих прокурорів, проходження конкурсу вимагало значної підготовки і «формальним» його назвати неможливо<sup>176</sup>, хоча на практиці більшість керівників продовжила обіймати свої адміністративні посади.

Понад те, під час експертного опитування прокурорів, відповідаючи на питання «Чи полягала реформа прокуратури 2014–2016 років більше у зміні системи чи у кадрових змінах?», 58% опитаних відповіли «більше про кадрові зміни», 23% — «більше про системні зміни» і лише 19% — «одночасно системні і кадрові зміни». В уточненнях відповіді прокурори вказували на те, що кадрові зміни справді відбулися, особливо на рівні керівництва. Пролунали навіть думки, що ця реформа надала можливість «*молодим та перспективним*»

<sup>173</sup> Крапивін Є., Писаренко Д. Прокуратура, як у Європі: чи є успіхи в Україні і де необхідні зміни // Європейська правда, 18.05.2023. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2023/05/18/7161950/>

<sup>174</sup> Шутко Л. Реформування прокуратури: прорахунки та прогнози // ZMINA, 16.12.2015. URL: [https://zmina.info/articles/reformuvannja\\_prokuraturi\\_prorahunki\\_ta\\_proгнози/](https://zmina.info/articles/reformuvannja_prokuraturi_prorahunki_ta_proгнози/)

<sup>175</sup> Сайчук А., Тарасовська Н. Прокуратура виходить з-під контролю // Hromadske, 19.04.2016. URL: <https://hromadske.ua/posts/re-forma-prokuratura-vykhodyt-z-pid-kontroliu>

<sup>176</sup> «Авторитет прокуратури не можна підвищувати шляхом тестів» — монолог прокурорки Юлії Малашич // Грати, 04.11.2019. URL: <https://graty.me/uk/monologue/avtoritet-prokuratury-nelzya-povyshat-testami-monolog-prokurorki-yulii-malashich/>

керівникам реалізувати себе, виконала роль певного професійного «ліфту», якого б не відбувалося без атестування.

Під час фокус-групи з науковцями пролунала негативна оцінка цього етапу реформи прокуратури, адже атестування мало радше формальний характер. А саме: «І от [атестацію] пройшли прокурори, які там працювали, через тестування, через перевірки. Якась частина відсіялась. І оце був, по суті, єдиний такий крок щодо кадрового оновлення прокуратури. Тобто ідея була, що ми [багатьох] відсіємо, наберемо інших, вже за новими прозорими процедурами, які в законі. Але це тоді не спрацювало, тому що якусь частину... ну, зовсім таких, вибачте, зашкварених прокурорів, їх відсіяли дійсно. Але всі, в кого були зв'язки і можливості, вони спокійно перейшли до обласних прокуратур. І там вони залишалися аж до 2020 року, і їх ніхто не чіпав... Тому що реформу кадрову на місцевому рівні провели і — зупинилися. Обласні прокуратури і Генеральну прокуратуру на той момент ніхто не чіпав, і не проводив ніяких тестувань, абсолютно ніяких відборів. І це був той момент, який не дозволив реформі розвинутися».

Водночас із 7 890 посад у районних і місцевих прокуратурах, які існували раніше, у новому штатному розписі залишилися вакантними 5 850. Таким чином, **результатом атестації** стало радше скорочення 25% посад в органах прокуратури, аніж якісні кадрові зміни, особливо на рівні керівництва міських прокуратур.

Обіцяним наступним кроком у впровадженні нових стандартів до прокурорів мав би стати аналогічний конкурс на заміщення посад (атестація) обласних прокуратур і Генеральної прокуратури України, проте цього не сталося з політичних причин, адже 12 травня 2016 року було призначено нового Генерального прокурора, який мав відмінне бачення реформування органів прокуратури порівняно з попереднім очільником прокуратури.

*...результатом атестації стало радше скорочення 25% посад в органах прокуратури, аніж якісні кадрові зміни, особливо на рівні керівництва міських прокуратур.*

У 2014–2018 роках змін у частині підстав для звільнення прокурора з посади, зупинення чи припинення його повноважень не відбулося, на це не вплинули ані зміни до Конституції України щодо правосуддя, ані зміни до Закону № 1697-VII.

Можна говорити лише про «технічні» корективи. Наприклад, Законом від 2 липня 2015 року № 578-VIII до суб'єктів, які застосовують повноваження зі звільнення, було додано керівника САП — стосовно прокурорів САП (п. 1-1 ч. 2 ст. 51 Закону). Інший приклад — Законом від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII Вища рада юстиції перейменована на Вищу раду правосуддя (ст. 53 Закону).

На третьому етапі реформування прокуратури також не відбулося суттєвих змін щодо звільнення прокурора з посади, зупинення або припинення його повноважень.

Закон № 1697-VII доповнено новими підставами для звільнення:

- набрання законної сили рішенням суду про визнання активів прокурора або активів, набутих за його дорученням іншими особами або в інших, передбачених статтею 290 Цивільного процесуального кодексу України випадках, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави (п. 3-1 ч. 1 ст. 51);
- ухвалення Відповідним органом, що здійснює дисциплінарне провадження, рішення про припинення спеціальної підготовки або рішення про неуспішне проходження спеціальної підготовки, а також у випадку, визначеному частиною 3 статті 33 цього Закону (п. 10 ч. 1 ст. 51).

У зв'язку з ліквідацією військових прокуратур положення, що «військовослужбовці військової прокуратури можуть бути звільнені з військової служби відповідно до законодавства, що регулює порядок її проходження, а також у зв'язку з переведенням на інші посади в органи прокуратури України або за власним бажанням» (абз. 1 ч. 1 ст. 51 Закону), вилучено.

Антиолігархічна реформа (Закон № 1780-IX<sup>177</sup>) також позначилася на підставах звільнення окремої категорії прокурорів з посади: «крім загальних підстав для звільнення заступник Генерального прокурора звільняється з посади у разі порушення вимог Закону «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» у частині подання, дотримання строків подання декларації про контакти [з олігархами]» (абз. 2 ч. 1 ст. 51 Закону).

Центральною подією реформи прокуратури цього періоду є масова реалізація пункту 9 частини 1 статті 51 Закону «Про прокуратуру» — ліквідація чи реорганізація органу прокуратури, у якому прокурор обіймає посаду, або в разі скорочення кількості прокурорів органу прокуратури.

Закон № 113-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури», який набрав чинності 19 вересня 2019 року, передбачав як реорганізацію органів прокуратури, так і зменшення граничної чисельності прокурорів з 15 тисяч до 10 тисяч осіб. На його підставі протягом 2019–2021 років поступово відбулася атестація прокурорів ОГП (Генеральної прокуратури), обласних (регіональних) та окружних (місцевих) прокуратур.

Проведенню атестації передувало вивільнення з посад в органах прокуратури з подальшою їх реорганізацією. Прокурори, які хотіли надалі працювати в органах прокуратури, мали виявити таке бажання, погодившись пройти конкурс. Законом № 113-IX визначено, що «з дня набрання чинності цим Законом усі прокурори Генеральної прокуратури України,

---

<sup>177</sup> Закон України від 23 вересня 2021 року № 1780-IX «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1780-20#n165>

регіональних прокуратур, місцевих прокуратур, військових прокуратур вважаються такими, що персонально попереджені в належному порядку про можливе майбутнє звільнення з посади на підставі пункту 9 частини першої статті 51 Закону України «Про прокуратуру».

*Центральною подією реформи прокуратури цього періоду є масова реалізація пункту 9 частини 1 статті 51 Закону «Про прокуратуру» — ліквідація чи реорганізація органу прокуратури, у якому прокурор обіймає посаду, або в разі скорочення кількості прокурорів органу прокуратури.*

Згодом це положення було визнано неконституційним рішенням Конституційного Суду України від 1 березня 2023 року № 1-р(II)/2023<sup>178</sup>. Причиною стало те, що Конституція України не наділяє парламент повноваженням ухвалювати правозастосовні акти з питань звільнення. Отже, є підстави вважати, що оспорюваний припис Закону № 113-IX Верховна Рада України ухвалила за межами своїх конституційних повноважень.

Конституційний Суд України також встановив невідповідність оспорюваного припису Закону № 113-IX принципу верховенства права (правовладдя), а точніше його складової — юридичної визначеності. Використання фрази «можливе майбутнє звільнення» призвело до суперечливості його змісту, оскільки будь-який прокурор міг вважати, що цей припис є або повідомленням про подальше неминуче звільнення з посади прокурора, або що звільнення надалі могло бути не застосоване, та розраховувати за певних умов на подальше перебування на посаді прокурора.

Насправді питання про невідповідність Конституції України окремих положень цього Закону виникло ще під час його розгляду у Верховній Раді України. Стосовно проєкту Закону від 29 серпня 2019 року № 1032 Головне науково-експертне управління та Головне юридичне управління у своїх висновках<sup>179</sup> вказували на те, що «такі законодавчі приписи є дискримінаційними і суперечать вимогам частини 3 статті 22 Конституції України про те, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод».

<sup>178</sup> Рішення Другого сенату Конституційного Суду України від 1 березня 2023 року № 1р(II)/2023 у справі за конституційною скаргою Василенка Сергія Миколайовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 6 розділу II «Прикінцеві і перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» (щодо гарантій незалежності прокурора). URL: <https://ccu.gov.ua/docs/5946>

<sup>179</sup> Проєкт Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури від 29 серпня 2019 року № 1032. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=1032&skl=10](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=1032&skl=10)

Оскільки предметом конституційної скарги був саме цей елемент реформи прокуратури, то питання відповідності Конституції України всього процесу реформування не ставили. Понад те, Конституційний Суд України дійшов висновку, що мета ухвалення оспорюваного припису Закону № 113-IX загалом є правомірною з огляду на «кадрове перезавантаження» органів прокуратури<sup>180</sup>. Практичним наслідком рішення № 1р(II)/2023 має стати відшкодування шкоди особам, які не подали заяву про намір продовжити службу в органах прокуратури, а не всім прокурорам, які проходили атестування.

*Конституція України не наділяє парламент повноваженням ухвалювати правозастосовні акти з питань звільнення... Конституційний Суд України також встановив невідповідність оспорюваного припису Закону № 113-IX принципу верховенства права (правовладдя), а точніше його складової — юридичної визначеності.*

Відповідно до пункту 1 Розділу I Порядку проходження прокурорами атестації, затвердженого наказом Генерального прокурора від 3 жовтня 2019 року № 221<sup>181</sup>, атестація прокурорів — це встановлена Розділом II «Прикінцеві і перехідні положення» Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» і цим Порядком процедура надання оцінки професійній компетентності, професійній етиці та доброчесності прокурорів Генеральної прокуратури України, регіональних прокуратур, місцевих прокуратур і військових прокуратур.

У пункті 14 Розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 113-IX встановлено, що атестація проводиться прозоро та публічно, у присутності прокурора, який проходить атестацію.

*Конституційний Суд України дійшов висновку, що мета ухвалення оспорюваного припису Закону № 113-IX загалом є правомірною з огляду на «кадрове перезавантаження» органів прокуратури*

Атестування складалося з тих самих етапів, що й у 2015 році:

<sup>180</sup> Конституційний Суд України визнав частину положень реформи органів прокуратури 2019 року неконституційними // Центр політико-правових реформ, 07.03.2023. URL: <https://pravo.org.ua/analytical-materials/shhotyzhnevyyj-analiz-1-7-bereznya-2023-roky/#link2>

<sup>181</sup> Наказ Генерального прокурора від 3 жовтня 2019 року № 221 «Про затвердження Порядку проходження прокурорами атестації». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0221900-19#Text>

- 1) з метою оцінювання професійної компетентності прокурора (у тому числі загальних здібностей і навичок) — іспити у формі анонімного тестування на знання законодавства та загальні навички й здібності;
- 2) з метою оцінювання професійної етики та доброчесності прокурора — співбесіда з кадровою комісією.

Тестування як спосіб оцінювання професійних навичок, на думку прокурорів, яку вони висловили під час фокус-групи, не завжди є вдалим методом. Бо, окрім самих знань прокурора, варто ще враховувати достатність часу для підготовки, робоче навантаження, поточну психоемоційну ситуацію тощо. Прокурорка зазначила, що «...коли людина має гарну пам'ять, вона може завчити ці питання, відповіді точніше. Вона здасть на 90 балів. Але якщо в людини погана пам'ять, але в неї дуже великий досвід роботи, то виходять такі неприємні ситуації, які було зазначено про керівників. І дійсно, з приводу підготовки були програми, так, якісь там атестації прокурорів. Тобто ті, в кого був вільний час і хто готувався, то вони запам'ятовували, так. А інші люди, в яких просто реально не було часу, того, що, крім того, що тобі треба готуватися, в тебе є сім'я, діти, можливо, інші питання якісь життєві. Ці люди мали менше часу і у зв'язку з тим, мабуть, показали менший результат».

Важливість цього етапу також полягала в тому, що лише після успішного проходження мінімального бала (встановленого кадровою комісією) за результатами тестування можна перейти на наступний етап. Набрання прокурором за наслідками першого або другого етапу атестації кількості балів, меншої за прохідний бал для успішного складання іспиту, є для кадрової комісії підставою для ухвалення рішення про неуспішне проходження прокурором атестації та недопущення до наступного етапу. Інших випадків чинне законодавство України не встановлює. Таким чином, на практиці прокурори, які не змогли довести поважність причин нез'явлення на цей етап атестації чи складні психофізіологічні умови, що унеможливили адекватну можливість пройти цей етап, опинилися в зоні ризику, адже для них співбесіди з кадровою комісією, де вони могли це пояснити, не відбувалися.

Виняток — повторне проходження одним і тим самим прокурором атестації або одного з її етапів можливе лише в разі його переривання або якщо воно не відбулося з технічних або інших причин, незалежних від членів комісії та прокурора. На такій позиції неодноразово наголошував Верховний Суд у своїх висновках, зокрема в постановках від 26 травня 2022 року в справі № 160/6479/20 та № 300/1157/20, від 25 листопада 2021 року в справі № 160/5745/20, від 20 жовтня 2021 року у справі № 440/2700/20<sup>182</sup>.

Що ж стосується співбесід з прокурорами, то від початку і до кінця була проблемою **відсутність єдиних формально встановлених критеріїв оцінювання прокурорів** під час цього етапу атестування. Хоча й були певні рекомендації<sup>183</sup> для членів комісії, проте вони

<sup>182</sup> Верховний Суд висловив правову позицію у справі щодо переатестації прокурорів // Судово-юридична газета, 13.05.2023. URL: <https://sud.ua/uk/news/publication/270293-verkhovnyy-sud-vyskazal-pravovuyu-pozitsiyu-po-delu-po-pereattestatsii-prokurorov-9f6d7f>

<sup>183</sup> Тибінка Х. Атестація прокурорів: закрити очі на одних чи завалити інших? // UPLAN, 30.11.2020. URL: <https://uplan.org.ua/atestatsiia-prokuroriv-zakryty-ochi-na-odnykh-chy-zavalaty-inshykh/>

не мали нормативного характеру та застосовувалися опціонально. Пізніше під час процесів оскарження рішень про неуспішне проходження прокурорами атестації представники прокуратури, які представляли інтереси цього органу, вказували на те, що одним з критеріїв оцінювання дотримання правил прокурорської етики та доброчесності є відповідність витрат і майна прокурора та членів його сім'ї, а також близьких осіб задекларованим доходам. З огляду на це комісія могла оцінювати порядок і повноту декларування доходів, а отриману інформацію враховувати під час ухвалення спірного рішення<sup>184</sup>. Тобто відбувалися посилення на норми професійної етики прокурора та антикорупційного законодавства.

За результатами атестації **«55% прокурорів Генеральної прокуратури України було звільнено (729 осіб) як таких, що не пройшли тестування на знання законодавства, а також не пройшли перевірку на доброчесність»**<sup>185</sup>. На рівні регіональних прокуратур успішно пройшли атестацію 2/3 прокурорів, тобто **близько 33% було звільнено**<sup>186</sup>. В атестації місцевих прокуратур брали участь шість тисяч прокурорів. Успішно її пройшли 4 064 прокурори (це 67,7% від загальної кількості. Тобто **третина місцевих прокурорів (32,3%) атестацію не пройшла**)<sup>187</sup>. Суттєва різниця в результатах атестації пояснюється організацією процесу, зокрема переважанням у кадрових комісіях регіональних та окружних прокуратур прокурорських кадрів, на відміну від комісій, які здійснювали атестацію в ОГП і здебільшого склалися з представників громадськості, міжнародних експертів, науковців та інших осіб з-поза системи органів прокуратури<sup>188</sup>.

Під час експертного опитування прокурорів було зафіксовано протилежні думки щодо того, як можна інтерпретувати такі результати атестації. Частина оцінок були позитивними, адже *«відбулось більше позитивних змін, які дозволили відібрати на відкритому конкурсі прокурорів до Офісу Генерального прокурора. Вплив керівництва на ці процеси зменшився», «реформа розпочалася із ГПУ і торкнулася фактично усіх ланок прокуратури. Тому її можна вважати логічно завершеною», «прокурори у процесі проведення атестації мали можливість довести свою компетентність, професійність, доброчесність».*

<sup>184</sup> Постанова Верховного Суду від 3 серпня 2022 року у справі № 420/7416/20 (провадження № К/9901/26681/21, № К/9901/27198/21). URL: <http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=105565065&red=100003b17a8b815051bd407ac8e906bc49ee80&d=5>

<sup>185</sup> Ми будемо змінювати ментальність прокурорів — Руслан Рябошапка про реформу прокуратури // Українське радіо, 26.02.2020. URL: <http://www.nrcu.gov.ua/news.html?newsID=92794>

<sup>186</sup> Правосуддя: атестація прокурорів в Україні виходить на фінішну пряму // КМЕС, 14.05.2021. URL: <https://www.euam-ukraine.eu/ua/news/opinion/justice-ukraine-s-prosecution-attestation-process-reaches-its-final-stage/>

<sup>187</sup> В Україні атестації не пройшли близько 2 тисяч прокурорів // Слово і діло, 22.01.2021. URL: <https://www.slovovidilo.ua/2021/01/22/novyna/suspilstvo/ukrayini-atestaciyu-ne-projshly-2-tysyach-prokuroriv>

<sup>188</sup> Миткалик С. Чому не виправдалися очікування переатестації обласних прокурорів? // Ліга. Блоги, 28.07.2020. URL: <https://blog.liga.net/user/smytkalyk/article/37528>

Більшість оцінок були негативними: «в результаті реформи втрачено багато кваліфікованих працівників»; «нові кадри некомпетентні, не відповідають вимогам», «запроваджена процедура атестації є неадекватною — занадто складні тести, які не стосувалися перевірки професійних навичок, не вказували на те, чи є людина професіоналом. Такі тести є спірними та сумнівними», «внаслідок тестів на логіку було втрачено найкращі кадри, через що в багатьох прокуратурах був кадровий голод», «процес тестування є стресовим», «ставляться завдання, не пов'язані з реальною повсякденною роботою», «не зрозумілий другий етап відбору [перевірка доброчесності]. Суб'єктивний підхід членів комісії не з системи працівників прокуратури». Як наслідок, «оцінювання та звільнення проводилися так, що звільнені масово поновлювалися на роботі через суди».

За результатами атестації **«55% прокурорів Генеральної прокуратури України було звільнено (729 осіб) як таких, що не пройшли тестування на знання законодавства, а також не пройшли перевірку на доброчесність»<sup>189</sup>**. На рівні регіональних прокуратур успішно пройшли атестацію 2/3 прокурорів, тобто **близько 33% було звільнено 190**. В атестації місцевих прокуратур брали участь шість тисяч прокурорів. Успішно її пройшли 4 064 прокурори (це 67,7% від загальної кількості). Тобто **третина місцевих прокурорів (32,3%) атестацію не пройшла)**

Водночас до судів адміністративної юрисдикції було подано низку позовів про скасування результатів атестації та визнання її протиправною. Частина позовів була задоволена, частина відхилена, проте остаточна цифра як позовів, які наразі розглядаються, так і тих, у яких ухвалено рішення на користь позивача, — не відома. Так само, як і розмір відшкодованих збитків. Генеральна прокурорка Ірина Венедіктова у своїх зверненнях підкреслювала, що «у судах понад 600 справ за позовами до ОГП звільнених прокурорів, які не пройшли атестацію. З них — понад 140 позовів стосується оскарження рішень кадрових комісій за результатами співбесід. Ця цифра — єдиний публічно озвучений орієнтир щодо масштабів такого оскарження<sup>191</sup>.

Водночас аналіз Єдиного державного реєстру судових рішень, здійснений командою дослідників, які поділилися з нами неопублікованими результатами, дозволяє дійти висновку про таке співвідношення кількості розглянутих позовів (станом на липень 2021 року): 172 позови задоволено; у задоволенні 86 позовів відмовлено (перша інстанція). Таким

<sup>189</sup> Ми будемо змінювати ментальність прокурорів — Руслан Рябошапка про реформу прокуратури // Українське радіо, 26.02.2020. URL: <http://www.nrcu.gov.ua/news.html?newsID=92794>

<sup>190</sup> Правосуддя: атестація прокурорів в Україні виходить на фінішну пряму // КМЕС, 14.05.2021. URL: <https://www.euam-ukraine.eu/ua/news/opinion/justice-ukraine-s-prosecution-attestation-process-reaches-its-final-stage/>

<sup>191</sup> «Венедіктова: Реформа прокуратури триває — атестація продовжиться після карантину» // Інтерфакс-Україна, 08.05.2020. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/general/661088.html>

чином, більшість рішень ухвалені судами на користь прокурорів, накази визнають протиправними, а неатестованих прокурорів поновлюють на посадах. При цьому відсоток перегляду рішень в апеляційному порядку невисокий — 21 %, лише 26 рішень апеляційної інстанції скасовували рішення суду першої інстанції та призначали інше — протилежне рішення по справі. Урешті, Верховний Суд також переглядає ці рішення, і процес оскарження триває.

Підставою для оскарження є як уже згадана історія з неконституційністю «заяви на погодження проходження атестації», так й інші причини — невмотивованість рішень кадрових комісій, відсутність єдиних критеріїв оцінювання кандидатів, урешті, той факт, що в Законі № 113-IX жодним чином не зазначено про те, що прокуратура як юридична особа буде припинена через її реорганізацію чи буде взагалі ліквідована. Реорганізація означає зміну організаційно-правової форми юридичної особи, а після проведення реформування органів прокуратури, прямо кажучи, змінилася лише назва прокуратур<sup>192</sup>.

*...до судів адміністративної юрисдикції було подано низку позовів про скасування результатів атестації та визнання її протиправною. Частина позовів була задоволена, частина відхилена, проте остаточно цифра як позовів, які наразі розглядаються, так і тих, у яких ухвалено рішення на користь позивача, — не відома. Так само, як і розмір відшкодованих збитків.*

Під час звільнення прокурорів з посад у порядку атестації відповідні рішення кадрових комісій і накази Генерального прокурора, керівників регіональних прокуратур не містили обґрунтування того, що ліквідація чи реорганізація справді відбулася. Відповідними наказами Генерального прокурора були перейменовані органи прокуратури без зміни ідентифікаційних кодів юридичних осіб у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань. Це дає підстави для висновку, що насправді фактичної реорганізації чи ліквідації Генеральної прокуратури України, регіональних і місцевих прокуратур не відбулося, а лише було змінено назви цих органів<sup>193</sup>. Отже, підстава для звільнення прокурорів, передбачена пунктом 9 частини 1 статті 51 Закону «Про прокуратуру», — звільнення внаслідок ліквідації чи реорганізації органу прокуратури, у якому прокурор обіймає посаду, або в разі скорочення кількості прокурорів органу прокуратури, фактично не застосовувалася.

<sup>192</sup> Зашупіна Ю. В. Звільнення прокурорів як наслідок неуспішного проходження атестації в межах реформування прокуратури в Україні. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право.* 2021. Вип. 2 (50). С. 113.

<sup>193</sup> Трагнюк Р. Р. Проблеми звільнення прокурорів під час атестації. *Юридичний науковий електронний журнал.* Вип. № 4/2021. С. 581.

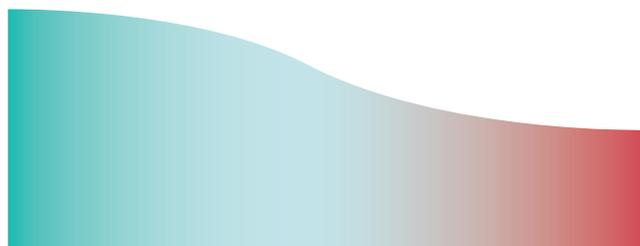
## Результати атестування (конкурсів) 2015–2019 рр. зі звільненням та доббором прокурорів

### Атестування 2015 року

Частка «зовнішніх» кандидатів

**7890 посад**

у районних  
та місцевих  
прокуратурах  
до 2015 року



**5850 посад**

новий штатний  
розпис у районних  
та місцевих  
прокуратурах  
з 2015 року

Результат атестації — **радіше скорочення 25% посад в органах прокуратури, аніж якісні кадрові зміни**, особливо на рівні керівництва міських прокуратур.

Пройшли атестацію

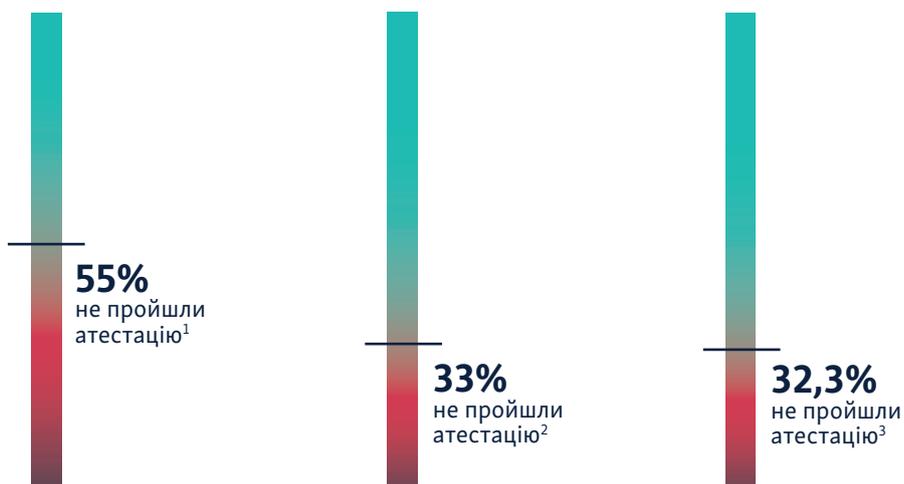


### Атестування 2019 року

Генеральна  
прокуратура України

Регіональні  
прокуратури

Місцеві  
прокуратури



<sup>1</sup>Ми будемо змінювати ментальність прокурорів — Руслан Рябошапка про реформу прокуратури (Українське радіо, 26.02.2020).

URL: <http://www.rtsu.gov.ua/news.html?newsID=92794>

<sup>2</sup>Правосуддя: атестація прокурорів в Україні виходить на фінішну пряму (НМЕС, 14.05.2021).

URL: <https://www.euat-ukraine.eu/ua/news/opinion/justice-ukraine-s-prosecution-attestation-process-reaches-its-final-stage/>

<sup>3</sup>В Україні атестації не пройшли близько 2 тисяч прокурорів (Слово і Діло, 22.01.2021).

URL: <https://www.slovoidilo.ua/2021/01/22/novyna/suspilstvo/ukrayini-atestacziyu-ne-projshly-2-tysyach-prokuroriv>

Яскравим прикладом останнього є судова практика у сфері неправильного застосування закону під час безпідставного звільнення прокурорів як наслідок неуспішного проходження атестації під час реформи можна вважати рішення Вінницького окружного адміністративного суду від 31 серпня 2020 року в справі № 120/2057/20-а за позовом прокурора відділу забезпечення представництва в суді управління представництва інтересів держави в суді прокуратури Вінницької області, у якому він зауважив, що «відповідачами не підтверджено відповідними доказами та не доведено, що прокуратура Вінницької області ліквідована чи реорганізована або що відбулось скорочення кількості прокурорів органу прокуратури. Наведене свідчить про ненастання події, з якою пов'язано можливість застосування положень пункту 9 частини 1 статті 51 Закону України «Про прокуратуру»<sup>194</sup>.

*Під час проведення фокус-груп з науковцями вони наголошували на проблемі «простого перейменування» замість реорганізації органів прокуратури: «...було обрано модель атестації, коли всіх звільнили і заново набирали в ніби нові органи, хоча, по суті, це була суто зміна назви попередніх органів. І через це [з'явилась] можливість багатьом звільненим прокурорам успішно поновитися [на посадах] через суд, і більшість поновлювалися саме через те, що реально ліквідації не відбулося, а відбулася просто зміна назви. Навіть КВЕДи по ЄДРПОУ не були змінені. В основному суди це брали до уваги».*

*Під час звільнення прокурорів з посад у порядку атестації відповідні рішення кадрових комісій і накази Генерального прокурора, керівників регіональних прокуратур не містили обґрунтування того, що ліквідація чи реорганізація справді відбулася.*

Інший приклад — оскарження порушення процедури проходження атестації рішенням Донецького окружного адміністративного суду в справі № 200/13482/19-а за позовом звільненого прокурора до Генеральної прокуратури України про, зокрема, визнання незаконним і скасування наказу Генерального прокурора про його звільнення з посади. Так, у своїй заяві про намір пройти атестацію вказаний прокурор не зазначив двох абзаців, визначених Порядком: не надав письмової згоди на можливе майбутнє звільнення і на використання анонімною інформації, яка не потребує офіційного підтвердження. У вказаному рішенні суду зазначено, що неврегульованість на нормативному рівні питання, яким саме чином мали б діяти відповідачі при отриманні ними заяви, яка неповною мірою відповідає за своїм змістом та формою вимогам спірного наказу Генеральної прокуратури України, у будь-якому разі не може тягнути за собою вкрай негативні наслідки для позивача у вигляді його звільнення з посади<sup>195</sup>.

<sup>194</sup> Рішення Вінницького окружного адміністративного суду від 31 серпня 2020 року в справі № 120/2057/20-а // Єдиний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91436940>

<sup>195</sup> Пошелюжна Х. Прокурори, звільнені за результатами атестації, йдуть у суди // Юридична практика, 04.05.2020. URL: <https://pravo.ua/prokuri-zvilneni-za-rezultatami-atestacii-jdut-v-sudi>

Проте під час фокус-групи з науковцями, а особливо адвокатами, вони декілька разів наголошували на необхідності атестування прокурорів як важливого та необхідному кроці. Необхідність атестації як першого кроку реформування органів прокуратури найбільш детально пояснив один з учасників фокус-групи: «...це не є реформа, це, можна сказати, якась процедура очищення, екстраординарна. Це те, що потрібно було зробити ще у 2015 році. По суті, весь період з 2019 року і визначала необхідність провести кадрове перезавантаження прокуратури, і під це завдання була зупинена діяльність органів прокурорського самоврядування на тій підставі, що вони ніби проявили себе неефективно. Частково це мало рацію. Тому що насправді запускати діяльність органів самоврядування треба було вже в очищеній прокуратурі, а не так, що ці органи формувалися з тих же прокурорів, яких ніхто не перевіряв на доброчесність, а потім вони призначали інших прокурорів — таке замкнуто коло».

До того ж найскладнішим для обґрунтування рішень кадровими комісіями був критерій доброчесності, визначення якого або немає, або недостатньо для того, щоб застосувати як універсальний критерій. Таким чином, адміністративна юстиція, маючи високі стандарти вмотивованості рішень органів, здебільшого скасовує такі рішення.

На цьому також наголошували під час фокус-групи адвокати: «...з доброчесністю взагалі дуже [складно]. Коли особа, яка не пройшла атестацію, звертається до суду, судова влада веде себе так, як наче нічого не сталося, як наче не відбувається ніяка реформа, наче сусідня велика гілка не намагається оновитися. Стандарти доказування, ті, які існують в судах роками, були тут же застосовані: не доведена недоброчесність, не доведено те, все на припущеннях. А те, що шість осіб, шість, в очі дивилися на цього прокурора, оцінювали, що було доступно, по його справі, опитували його, склали його портрет для себе, обговорювали, між собою мало не билися — це нічого. Не доведено, та й все. Відповідно, що б ми з вами не робили для реформування прокуратури, мені здається, спочатку треба налаштувати судову систему на прийняття цієї реформи».

На наш же погляд, недоліки процедури проведення атестації прокурорів створили передумови для незаконних і необґрунтованих рішень про звільнення прокурорів з посад, які вони обіймали, що призвело до часткового визнання положень про реформування органів прокуратури цього періоду такими, що не відповідають Конституції України. У суспільному сприйнятті це стосується всієї реформи прокуратури. Найбільша проблема в тому, що єдині критерії оцінювання прокурорів для кадрових комісій були встановлені пізно, а вмотивованість кожного рішення залишає бажати кращого.

*До того ж найскладнішим для обґрунтування рішень кадровими комісіями був критерій доброчесності, визначення якого або немає, або недостатньо для того, щоб застосувати як універсальний критерій. Таким чином, адміністративна юстиція, маючи високі стандарти вмотивованості рішень органів, здебільшого скасовує такі рішення.*

Лише із часом узагальнення судової практики дозволить зробити висновки про масштаби проблеми, але вже сьогодні можна припустити, що більш прийнятним був би шлях активного застосування дисциплінарних процедур щодо «нечесних прокурорів», тобто розвиток

спроможності КДКП і практики її роботи, аніж проведення чергової атестації із сумнівними результатами. Досвід атестування поліції та інших органів влади після Революції Гідності продемонстрував, що цим інструментом в умовах верховенства права та високих стандартів захисту прав людини оперувати вкрай складно, особливо якщо мета полягає в політичному виконанні волі суспільства — «звільнити старих негідних» і призначити нових прокурорів на посади.

*...недоліки процедури проведення атестації прокурорів створили передумови для незаконних і необґрунтованих рішень про звільнення прокурорів з посад, які вони обіймали, що призвело до часткового визнання положень про реформування органів прокуратури цього періоду такими, що не відповідають Конституції України.*

## Висновки

### Ключові етапи реформування прокуратури протягом 2014-2023 рр.

#### Реформа 2014-2015 років

- 2014 ухвалення Закону України «Про прокуратуру»
- 2015 **позбавлення прокуратури функції загального нагляду**
- 2015 «укрупнення» прокуратур (ліквідація районних, утворення місцевих) з подальшою атестацією місцевих прокурорів

#### Реформа 2016-2017 років

- червень 2016 **ухвалення змін до Конституції України в частині правосуддя** (виключення Розділу VII «Прокуратура» та віднесення прокуратури до системи правосуддя (ст. 131-1 Конституції), визначення за прокуратурою функції процесуального керівництва та організації досудового розслідування)
- 2017 **початок роботи органів прокурорського самоврядування** (Всеукраїнська конференція прокурорів, Рада прокурорів) та органу, що забезпечує діяльність прокуратури (Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокуратури – КДПК)

#### Реформа 2019-2023 років

- листопад 2019 **остаточне позбавлення прокуратури функції досудового розслідування кримінальних правопорушень**
- серпень 2019 ухвалення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» №113-IX, яким насамперед **реорганізовано органи прокуратури, запущено масштабне атестування, розширено координуючу роль Офісу Генерального прокурора** у системі кримінальної юстиції
- 2019-2021 **атестування** прокурорів Офісу Генерального прокурора (2019), обласних (регіональних) (2020) та окружних (місцевих) (2021) прокуратур
- 2019-2021 **зупинено діяльність КДПК** (вересень 2019 р.) та відновлення її діяльності (жовтень 2021 р.)
- 2023 **змінено систему первинного добору** до органів прокуратури, створено посади прокурорів-стажистів органів прокуратури

### Місце прокуратури в системі державної влади та її функції

1. Перелік функцій прокуратури, які визначають її місце й роль у державі, у Конституції України, Законі України «Про прокуратуру» і КПК України різні, а їхній зміст у Законі України «Про прокуратуру» і КПК України визначений неповно й суперечливо, а в окремих випадках з перевищенням меж конституційних функцій прокуратури й поверненням елементів загального нагляду прокуратури. Через неповноту й суперечливість визначення функцій не можна, зокрема, чітко з'ясувати повноваження прокурора як процесуального керівника та публічного обвинувача, розмежувати процесуальний статус і повноваження прокурора — керівника органу прокуратури та керівника органу досудового розслідування, усунути дублювання повноважень прокурора та слідчого (детектива) і дізнавача.
2. Наявні законодавчі механізми належно не забезпечують незалежність прокурора — процесуального керівника, дотримання принципу незмінюваності прокурора в кримінальному провадженні і відповідно не гарантують відповідальність конкретного прокурора за ефективність розслідування та його результати.
3. Усупереч встановленому в статті 6 Конституції України поділу державної влади, Закон України «Про прокуратуру» передбачає повноваження Генерального прокурора, керівників регіональних й окружних прокуратур, їхніх перших заступників і заступників втручатися в діяльність органів виконавчої влади, якими є органи правопорядку. При цьому також ігнорується той факт, що координаційна функція є окремою в державі, і її здійснення відповідно до Конституції і законів України покладається залежно від сфери на Кабінет Міністрів України, Раду національної безпеки і оборони України, а в частині реалізації Антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії — на НАЗК.

### Система прокуратури та структура прокуратур

4. Кількість відділів, управлінь та інших структурних підрозділів в органах прокуратури і відповідних адміністративних посад прокурорів надмірна.
5. У прокуратурі відсутній подібний до наявного в судах автоматизований розподіл кримінальних проваджень, який враховував би, зокрема, і спеціалізацію прокурорів — ювенальну, військову, екологічну тощо.
6. Бракує законодавчих механізмів, які можуть забезпечити неможливість зміни групи прокурорів довільно або без повідомлення про це прокурорів — процесуальних керівників, або лише якщо неефективність досудового розслідування встановлено рішенням дисциплінарного органу чи слідчим суддею в межах реалізації функції судового контролю за дотриманням прав і свобод людини в кримінальному провадженні.
7. Повноваження ОГП не обмежуються повноваженнями виконання конституційних функцій прокуратури та міжнародного співробітництва і передбачають можливість систематичного втручання в діяльність окружних й обласних прокуратур.
8. Закон України «Про прокуратуру» не передбачає належних гарантій ефективної діяльності спеціалізованих прокуратур у військовій та оборонній сфері, зокрема шляхом створення окружних спеціалізованих прокуратур у прифронтівій смузі

й окремих гарнізонах, їх транспортного, військового та іншого забезпечення, виплати винагороди за ризик для життя і здоров'я тощо.

### **Порядок призначення на посаду та звільнення з посади Генерального прокурора**

9. Призначення на посаду і звільнення з посади Генерального прокурора відбувається в політичному порядку, без відкритого конкурсу, який мала б проводити авторитетна конкурсна комісія за участі КДКП, без оцінювання відповідності кандидатів критеріям доброчесності й професійності. Кваліфікаційні вимоги до посади Генерального прокурора відсутні.
10. У Законі України «Про прокуратуру» відсутній вичерпний перелік підстав для звільнення та припинення повноважень прокурорів, у тому числі Генерального прокурора, що унеможливило б їх невмотивоване застосування. Водночас існує можливість висловлення Верховною Радою України недовіри Генеральному прокуророві та його звільнення з посади з політичних мотивів, що не узгоджується з положеннями законодавства, згідно з якими саме від Генерального прокурора залежить розв'язання питання про притягнення народних депутатів України до кримінальної відповідальності.

### **Обсяг повноважень Генерального прокурора**

11. У відповідних наказах, які до того ж не зареєстровані в Міністерстві юстиції України, повноваження Генерального прокурора надмірно широкі й часто недостатньо визначені або розширені порівняно з положеннями закону. Це загрожує випадками перевищення повноважень Генеральним прокурором і передачею частини виключних повноважень Генерального прокурора іншим особам.

При цьому значну частину цих повноважень, насамперед кадрових, могли б здійснювати Рада прокурорів України і Всеукраїнська конференція прокурорів.

### **Організаційне забезпечення прокуратури**

12. Прокуратури не синхронізовані з ЄРДР та іншими відповідними системами електронної системи ведення кримінальних проваджень eCase Management System.
13. Закон України «Про прокуратуру» не передбачає генерацію даних кримінальної статистики прокуратури в режимі реального часу з агрегацією за областями, містами, а також потребу узгодження цієї статистики із судовою статистикою.
14. Закон України «Про прокуратуру» не передбачає можливості спрямування на фінансування прокуратури (та органів правопорядку) частини коштів, які надійшли завдяки її діяльності, зокрема від конфіскації грошей чи іншого майна, одержаних внаслідок вчинення кримінального правопорушення або які є доходами від такого майна тощо. Завдяки цим коштам як одну з гарантій належного організаційного забезпечення прокуратури можна було б передбачити будівництво або облаштування «офісів правосуддя».
15. Відсутня система об'єктивного оцінювання ефективності діяльності прокуратури на основі якісних і кількісних показників (динаміка злочинності, відшкодування

спричиненої шкоди, тривалість кримінального провадження, суспільна думка щодо захищеності від кримінально-протиправних посягань тощо).

### **Прокурорське самоврядування і Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів**

16. Діяльність органів прокурорського самоврядування належно не спрямована на сприяння організації прокурорської діяльності, підвищення професійного рівня прокурорів, представництво інтересів прокурорів.
17. Мережа освітніх закладів для підготовки та підвищення кваліфікації кадрів для системи правосуддя вимагає оптимізації, зокрема шляхом об'єднання Національної школи суддів України і ТЦПУ із синхронізацією програм та уніфікацією форм навчання.
18. Закон України «Про прокуратуру» не передбачає таких організаційних форм прокурорського самоврядування, як збори прокурорів ОГП, САП, обласних й окружних прокуратур. Збори прокурорів повинні мати реальні самоврядні повноваження, зокрема щодо обговорення питань внутрішньої організації діяльності прокуратури, роботи окремих прокурорів (навантаження на прокурорів, визначення їхньої спеціалізації тощо); заслуховування звітів прокурорів, які займають адміністративні посади; консультації з керівництвом органів прокуратури; обговорення фактів порушення гарантій незалежності прокурорів і звернення у зв'язку із цим до відповідних органів.

### **Кваліфікаційні вимоги до посади прокурора та порядок її зайняття**

19. Закон України «Про прокуратуру» не передбачає належних механізмів добору й кар'єрного зростання прокурорів на основі гендерної рівності, етики та доброчесності, а також професійної компетентності, диференційованої залежно від статусу, рівня й спеціалізації того чи іншого прокурора. Не запроваджено механізмів перевірки доброчесності прокурорів, внутрішнього контролю та запобігання корупції на підставі єдиних із суддями критеріїв і стандартів. Відсутні єдині вимоги до професійної етики правника.
20. Тривають спроби повернути через Закон України «Про прокуратуру» класні чини для прокурорів і напіввійськову форму з усіма відповідними наслідками організаційного та психологічного характеру замість того, щоб зобов'язати прокурорів, як і адвокатів, перебувати в судовому засіданні в мантиї.
21. Непоодинокими є приклади, коли на посадах прокурора в ОГП працюють особи, які не мають мінімального стажу роботи прокурором в окружній чи обласній прокуратурі.
22. Прокурори призначаються на посади (в ОГП, обласних й окружних прокуратурах), не пов'язані з виконання функцій прокуратури (прокурор кадрів, прокурор правового забезпечення, прокурор внутрішньої безпеки тощо).
23. Відсутні відкриті конкурси на адміністративні посади.

---

**Незалежність прокурора, його повноваження й правовий статус, оцінювання якості роботи, дисциплінарна відповідальність, припинення повноважень і звільнення з посади**

24. Принцип незалежності прокурора не розглядається як похідний від конституційного принципу незалежності правосуддя, а гарантії незалежності не є достатніми.
25. Закон України «Про прокуратуру» та КПК України не визначають порядку розподілу повноважень між прокурорами ОГП, прокурорами регіональних й окружних прокуратур у частині забезпечення процесуального керівництва — залежно від того, слідчі (детективи) якого органі досудового розслідування здійснюють кримінальне провадження, у частині підтримання державного обвинувачення — залежно від того, у якому суді воно підтримується (у Верховному Суді, Вищому антикорупційному суді, апеляційному чи місцевому суді).
26. Відсутня подібна до суддівських досьє система прокурорських досьє, у яких зібрана повна інформація про діяльність кожного прокурора (кількість кримінальних проваджень, з них переданих у суд з обвинувальним актом тощо).
27. Закон України «Про прокуратуру» містить такі, що повною мірою не відповідають принципу юридичної визначеності, підстави дисциплінарної відповідальності прокурорів. Перелік дисциплінарних стягнень не відповідає очікуванням щодо їх пропорційності й ефективності.
28. Посадові оклади прокурорів усе ще набагато нижчі, ніж посадові оклади суддів відповідних судів, а заробітна плата прокурорів не передбачає доплат за роботу, що має ризики для життя і здоров'я. Водночас існує можливість преміювання прокурорів за рішенням керівників прокуратур (а не, наприклад, органів прокурорського самоврядування), що негативно впливає на незалежність прокурорів.

# Додаток №1: Концепція реформування органів прокуратури

## 1. Функції прокуратури

- 1) привести у відповідність до положень Конституції України функції прокуратури, визначені у Законі України «Про прокуратуру» і Кримінальному процесуальному кодексі України (КПК України);
- 2) визначити в Законі України «Про прокуратуру» та КПК України зміст функції публічного обвинувачення – як процесуальної діяльності прокурора від імені держави й у інтересах суспільства, що полягає у доведенні перед судом обвинувачення з метою виконання завдань кримінального провадження, визначених КПК України, з тим, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу і щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура.

Встановити її співвідношення з участю прокурора у справах приватного обвинувачення. Надати додаткові процесуальні права потерпілому для ефективної реалізації ними своїх інтересів, зокрема, залучати судового експерта самостійно на договірних умовах (ст. 243), звертатись з клопотанням до слідчого судді щодо залучення експерта (ст. 244), звертатися за допомогою до приватних детективів (після прийняття Закону України «Про приватну детективну діяльність»);

- 3) визначити в Законі України «Про прокуратуру» та КПК України зміст функцій: організації досудового розслідування і процесуального керівництва досудовим розслідуванням; нагляду за негласними та іншими слідчими (розшуковими) діями органів правопорядку; вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, а також дати визначення понять «органи правопорядку» та «правоохоронні органи».

Не допустити штучного розділення функції організації досудового розслідування і процесуального керівництва досудовим розслідуванням і вказати її сутнісні елементи – визначення прокурором основних напрямків розслідування у конкретному кримінальному провадженні, організація розслідування (що включає розподіл обов'язків між слідчим та прокурором, укладання угод про визнання винуватості, прийняття рішення про закінчення досудового розслідування, підписання процесуальних документів щодо зміни обвинувачення, висунення нового обвинувачення, нагляд за проведенням слідчим, детективом, дізнавачем, оперативними

підрозділами слідчих (розшукових) дій з метою запобігання, виявлення та усунення порушень ними закону.

Конкретизувати положення КПК України щодо «вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження», зокрема поширити їх на стадію виконання судових рішень, і надати прокурору повноваження: вносити клопотання для вирішення питань, пов'язаних із виконанням вироку; брати участь у судовому засіданні щодо вирішення питань, пов'язаних із виконанням вироку; оскаржувати ухвали суду щодо питань, пов'язаних із виконанням вироку; брати участь у судовому засіданні щодо вирішення питань про продовження, зміну або припинення застосування примусових заходів медичного характеру; брати участь у судовому засіданні щодо вирішення питань про застосування до засуджених акта амністії; брати участь у судовому провадженні з перегляду судових рішень вищезазначених категорій (ч. 2 ст. 36);

- 4) не допустити змішування організації досудового розслідування як організаційно-управлінської діяльності прокурора – процесуального керівника у конкретно-кримінальному провадженні, з організаційно-управлінською діяльністю керівника органу прокуратури (Генерального прокурора, керівника обласної прокуратури, керівника окружної прокуратури та їх перших заступників і заступників, які діють у межах своїх повноважень) та прокурора вищого рівня, яка стосується не відповідної конституційної функції прокуратури, а організації досудових розслідувань у межах територіальної (чи у випадку САП – спеціальної) підслідності; розмежувати процесуальний статус прокурора, керівника органу прокуратури та керівника органу досудового розслідування.

Визначити в КПК України (за зразком переліку у ст. 36 КПК України) організаційні, контрольні та інші повноваження керівника прокуратури і прокурора вищого рівня. При цьому виключити перенесені в КПК України (ч. 1 ст. 37) із наказу Генерального прокурора №309 від 30 вересня 2021 року положення щодо повноважень старшого групи прокурорів;

- 5) виключити з положень КПК України дублювання повноважень прокурорів, керівників органів досудового розслідування та слідчих (детективів) і дізнавачів;
- 6) визначити в Законі України «Про прокуратуру» та КПК України, що нагляд прокурора за негласними та іншими слідчими (розшуковими) діями органів досудового розслідування здійснюється виключно в межах досудового розслідування; відповідно, оперативно-розшукова та контррозвідувальна діяльність контролюються виключно у відомчому порядку, а в передбачених законам випадках – судом;
- 7) надати прокурору – процесуальному керівнику повноваження ініціювати перед керівником органу досудового розслідування питання про відсторонення слідчого, дізнавача від проведення досудового розслідування та призначення іншого слідчого у випадках: наявності підстав для його відводу, передбачених КПК України, неефективного досудового розслідування, допущення порушень закону при здійсненні

досудового розслідування, – а у разі невирішення у встановлений законом строк цього питання відсторонювати слідчого від здійснення досудового розслідування кримінального провадження своєю вмотивованою постановою, погодженою з прокурором вищого рівня, водночас ставити питання про притягнення слідчого, дізнавача до дисциплінарної відповідальності;

- 8) передбачити законодавчі механізми, які забезпечать дотримання принципу незмінюваності прокурора у кримінальному провадженні, що закріплений у ч. 2 ст. 37 КПК України і забезпечує відповідальність конкретного прокурора за ефективність розслідування та його результати, зокрема виключити можливість створення групи процесуальних керівників без дійсної необхідності (ступінь тяжкості кримінального правопорушення, кількість епізодів кримінально протиправної діяльності особи, кількість підозрюваних, обвинувачених, потерпілих у кримінальному провадженні тощо);
- 9) виключити з КУпАП положення статей 7, 250 щодо нагляду прокурора за додержанням законів при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення, а також ст. 185-8 щодо невиконання посадовою особою законних вимог прокурора.

Водночас визначити, що передбачена КУпАП обов'язкова участь прокурорів у розгляді судами першої інстанції справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, здійснюється в межах такої функції прокуратури, як представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом;

- 10) визначити в Законі України «Про прокуратуру» та КПК України зміст функції представництва інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом;
- 11) визначити в Законі України «Про прокуратуру» функцію нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, як тимчасову функцію. Внести відповідні зміни до Кримінально-виконавчого кодексу України в частині здійснення нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах;
- 12) уточнити в Законі України «Про прокуратуру» повноваження Генерального прокурора України, керівників регіональних та окружних прокуратур, їх перших заступників та заступників щодо координації діяльності органів правопорядку відповідного рівня у сфері протидії злочинності, обмеживши таку координацію виключно питаннями кримінального переслідування в межах функцій процесуального керівництва та нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах. Орган судової влади, до якої віднесена прокуратура, відповідно до встановленого у ст. 6 Конституції України поділу не може втручатися в діяльність органів виконавчої влади, якими є органи правопорядку, до того ж координаційна функція є окремою в державі і її здійснення, відповідно до Конституції і законів України, покладається у відповідних сферах на Кабінет Міністрів України, Раду національної безпеки і оборони України, а в частині реалізації Антикорупційної

стратегії та державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії – на НАЗК;

- 13) не допустити наділення прокуратури, всупереч закріпленому в Конституції України поділу державної влади, функцією формування державної кримінальної політики, яка належить Міністерству юстиції України, Кабінету Міністрів України, Верховній Раді України та Президенту України (шляхом збирання, узагальнення, обробки та вивчення даних про кримінальну протиправність, прогнозування тенденцій її розвитку, формування пріоритетів щодо протидії їй, планування заходів протидії, розробки проєктів відповідних державних програм, концепцій, стратегій, розробки проєктів законів і підзаконних нормативно-правових актів);
- 14) перенести згадку про міжнародне представництво зі статті 2 Закону України «Про прокуратуру» в іншу статтю оскільки воно не є окремою функцією прокуратури;
- 15) не допустити включення до КПК України повноважень прокурорів, які явно перевищують межі конституційних функцій. Йдеться про положення, згідно з якими керівник прокуратури та прокурор вищого рівня уповноважуються: «вимагати для перевірки кримінальні провадження, документи, матеріали та інші відомості про вчинені кримінальні правопорушення, хід досудового розслідування, встановлення осіб, які вчинили кримінальні правопорушення» та «відбирати пояснення від громадян, службових осіб державних органів, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності з питань отриманих заяв та повідомлень, виявлених фактів порушень закону, учасників кримінального провадження»;
- 16) виключити з Регламенту Верховної Ради України положення щодо обов'язкового повідомлення апаратом Верховної Ради Генерального прокурора про усі прийняті закони після набрання ними чинності – як таке, що стосувалось функції загально-го нагляду.

## **2. Призначення на посаду і звільнення з посади Генерального прокурора. Його повноваження**

- 1) запровадити відкритий відбір кандидатів на вакантну посаду Генерального прокурора конкурсною комісією, в якій половину членів складають міжнародні експерти, з наданням вирішального голосу голові комісії; під час процедури оцінюється, в тому числі, відповідність кандидатів критеріям доброчесності; за рейтинговим результатом відбору комісія рекомендує Президенту України кандидата на посаду Генерального прокурора; встановити загальні засади роботи конкурсної комісії.  
Передбачити, що членами конкурсної комісії повинні бути політично нейтральні фахівці в сфері кримінальної юстиції, які мають високу довіру в суспільстві і вміють оцінити юридичні якості кандидатів та їхню моральність (доброчесність);
- 2) надати Кваліфікаційно-дисциплінарній комісії прокурорів (КДКП) повноваження давати необов'язкові рекомендації Президенту України та Верховній Раді України щодо кандидатів перед тим, як ці органи приймуть рішення про його/її

- призначення, а також висновок про невиконання професійних обов'язків Генерального прокурора, який надається Президенту України та Верховній Раді України;
- 3) передбачити кваліфікаційні вимоги до посади Генерального прокурора, зокрема віковий ценз не менше 40 років, обов'язковість не менше ніж десятирічного стажу роботи на посаді прокурора або судді, зокрема не менше трирічного стажу роботи на посаді судді Вищого спеціалізованого суду чи Верховного Суду зі спеціалізацією на розгляді кримінальних проваджень;
  - 4) виключити можливість висловлення Верховною Радою України недовіри Генеральному прокуророві шляхом внесення змін до пункту 25 частини 1 статті 85 Конституції України. На час до внесення таких змін визначити в Законі України «Про прокуратуру» та Регламенті Верховної Ради України вичерпний і максимально вузький і ясний перелік підстав висловлення Верховною Радою України недовіри Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з цієї адміністративної посади;
  - 5) визначити в Законі України «Про прокуратуру» вичерпний перелік підстав для звільнення та припинення повноважень прокурорів, у тому числі Генерального прокурора, що унеможлиблює їх невмотивоване застосування;
  - 6) визначити в Законі України «Про прокуратуру» не лише загальну чисельність працівників органів прокуратури та прокурорів, а й максимальну чисельність працівників органів прокуратури та прокурорів Офісу Генерального прокурора;
  - 7) виключити з Регламенту Верховної Ради України положення щодо гарантованого права Генерального прокурора на виступ на пленарному засіданні Верховної Ради;
  - 8) визначити перелік видів дисциплінарних проступків, вчинення яких тягне за собою звільнення Генерального прокурора, його заступників (включно з керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури), а також у чому саме може полягати невиконання чи неналежне виконання цими особами службових обов'язків як підстава дисциплінарної відповідальності;
  - 9) передбачити, що дисциплінарні скарги на Генерального прокурора, його заступників (включно з керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури) розглядає Вища рада правосуддя за визначеною у законі процедурою;
  - 10) зменшити повноваження Генерального прокурора – з передачею частини цих повноважень, насамперед кадрового характеру, Раді прокурорів України;
  - 11) виключити із Закону України «Про прокуратуру» положення щодо повноважень Генерального прокурора:
    - давати вказівки іншим прокурорам, крім наданих у письмовій формі вказівок щодо виконання функцій прокуратури;
    - затверджувати: Статут Тренінгового центру прокурорів України; Порядок визначення неналежного виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків; Положення про службове посвідчення та його зразок і вручати таке посвідчення; Процедуру складення Присяги, Форму і зміст заяви про участь у доборі кандидатів на посаду прокурора, декларації доброчесності і родинних зв'язків, анкети кандидата на посаду прокурора; Порядок

- забезпечення прокурорів транспортними і матеріально-технічними засобами; затверджувати Порядок преміювання прокурорів;
- ініціювати перед Вищою радою правосуддя розгляд питання про порушення прокурором вимог щодо несумісності;
  - здійснювати нагляд за виконанням законів у сфері боротьби з організованою злочинністю і щороку звітувати перед Верховною Радою про стан прокурорського нагляду у цій сфері (аналогічне повноваження також виключити із Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю»);
  - здійснювати нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності (Закон «Про оперативно-розшукову діяльність»);
  - погоджувати строк ведення оперативно-розшукової справи (Закон «Про оперативно-розшукову діяльність»);
  - здійснювати нагляд за додержанням законів під час проведення контррозвідальної діяльності (Закон «Про контррозвідальну діяльність»);
  - здійснювати нагляд за додержанням вимог законодавства органами, які беруть участь в антитерористичних заходах;
  - погоджувати Порядок проведення контрольованої поставки (Митний кодекс України), Порядок проведення контрольованої поставки, контрольованої та оперативної закупки (Закон «Про оперативно-розшукову діяльність»), Перелік спеціальних засобів та правила їх застосування (Закон «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України»);
  - затверджувати стратегію розвитку прокуратури;
  - затверджувати положення про систему індивідуального оцінювання якості роботи прокурорів, систему оцінювання якості роботи прокурорів і порядок вимірювання та регулювання навантаження на прокурорів;
  - визначати порядок розгляду звернень щодо неналежного виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, встановлених для відповідної адміністративної посади;
- 12) наповнити змістом положення Закону України «Про прокуратуру» щодо повноважень Генерального прокурора розглядати звернення судді про втручання в його діяльність щодо здійснення правосуддя або відповідне подання Вищої ради правосуддя (закони України «Про судоустрій і статус суддів» і «Про Вищу раду правосуддя»);
- 13) передбачити в законі, що питання про необхідність державної реєстрації Міністерством юстиції України наказів Генерального прокурора та включення їх до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів вирішується Міністерством юстиції України, а не довільно Генеральним прокурором;
- 14) визначити в Законі України «Про прокуратуру» і КПК України, що Генеральний прокурор з огляду на його правовий статус не може мати процесуального повноваження включити себе до складу групи прокурорів.

### 3. Система прокуратури та структура прокуратур

- 1) переглянути організаційну систему прокуратури в напрямку значного зменшення адміністративних посад прокурорів і утворення в структурах обласних прокуратур управлінь

лише за умови наявності в штаті прокуратури понад 21 прокурорів, а в структурах окружних прокуратур відділів лише за умови наявності в штаті прокуратури понад 10 прокурорів;

- 2) запровадити в прокуратурі, як в суді, автоматизований розподіл кримінальних проваджень, який враховував би зокрема і спеціалізацію прокурорів – ювенальну, військову, екологічну тощо. У разі незастосування автоматизованого розподілу кримінальних проваджень до критеріїв оцінювання керівника прокуратури відносити застосовуваний ним спосіб формування навантаження підлеглих;
- 3) передбачити законодавчі механізми, які забезпечать неможливість зміни групи прокурорів довільно або без повідомлення про це прокурорів – процесуальних керівників, або лише якщо неефективність досудового розслідування встановлено рішенням дисциплінарного органу чи слідчим суддею в межах реалізації функції судового контролю за дотриманням прав і свобод людини в кримінальному провадженні;
- 4) передбачити обмеження повноважень Офісу Генерального прокурора виключно повноваженнями щодо виконання конституційних функцій прокуратури та міжнародного співробітництва;
- 5) передбачити належну спеціалізацію прокурорів спеціалізованих прокуратур у військовій та оборонній сфері, включення до складу цих прокуратур прокурорів, які мають досвід військової служби на офіцерських посадах, підвищення їх кваліфікації, створення окружних спеціалізованих прокуратур у прифронтовій смузі та окремих гарнізонах, їх належне транспортне, військове та інше забезпечення, а також виплату винагороди за ризик для життя і здоров'я. Водночас передбачити в Законі України «Про Державне бюро розслідувань» створення територіальних підрозділів ДБР у прифронтовій смузі та відповідних військових гарнізонах;
- 6) передбачити створення судово-прокурорських округів та вирішити питання підслідності кримінальних проваджень та інших справ.

### 4. Організаційне забезпечення прокуратури

- 1) впровадити в усіх прокуратурах електронну систему ведення кримінальних проваджень eCase Management System, синхронізувавши її з ЄРДР та іншими відповідними системами;
- 2) впровадити автоматизацію визначення прокурора – процесуального керівника одночасно з внесенням відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР;
- 3) передбачити в Законі України «Про прокуратуру» генерацію даних кримінальної статистики прокуратури в режимі реального часу з агрегацією по областях, містах;

- 4) визначити в Законі України «Про прокуратуру» як одну з гарантій належного організаційного забезпечення прокуратури будівництво або облаштування «офісів правосуддя, зокрема комфортних і захищених приміщень для прокуратури, забезпечених сучасною оргтехнікою та високошвидкісним Інтернетом;
- 5) передбачити в Законі України «Про прокуратуру» передачу на аутсорсинг напрямків матеріально-технічного забезпечення прокуратури, які не є критично важливими для її діяльності та не передбачають розголошення охоронюваних законом таємниць;
- 6) встановити систему об'єктивної оцінки ефективності діяльності прокуратури на основі якісних та кількісних показників (динаміка злочинності, відшкодування спричиненої шкоди, тривалість кримінального провадження, суспільна думка щодо захищеності від кримінально-протиправних посягань тощо).

## **5. Прокурорське самоврядування і Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів**

- 1) визначити, що діяльність органів прокурорського самоврядування спрямовується здебільшого на досягнення таких цілей і завдань:
  - сприяння організації прокурорської діяльності, зокрема, через участь органів прокурорського самоврядування у процедурах допуску до зайняття посади прокурора та звільнення з посади прокурора;
  - підвищення професійного рівня прокурорів, а також сприяння підготовці осіб, котрі претендують стати прокурорами;
  - представництво інтересів прокурорів та надання суспільству інформації про діяльність органів прокурорського самоврядування;
  - розвиток міжнародних зв'язків, обмін досвідом з аналогічними іноземними органами;
- 2) уточнити назву розділу VIII Законі України «Про прокуратуру», оскільки в ньому містяться тільки норми глави 3 щодо одного такого органу, яким є КДКП, а також щодо Тренінгового центру прокурорів України (ТЦПУ), який є не органом, а державною установою; положення щодо ТЦПУ перенести, оскільки ця установа функціонує при Офісі Генерального прокурора, а не при КДКП;
- 3) оптимізувати мережу освітніх закладів для підготовки та підвищення кваліфікації кадрів для системи правосуддя, зокрема об'єднати Національну школу суддів України і Тренінговий центр прокурорів України, синхронізувати програми та уніфікувати форми навчання;
- 4) розширити повноваження Всеукраїнської конференції прокурорів і Ради прокурорів України за рахунок звуження повноважень Генерального прокурора;
- 5) визначити в Законі України «Про прокуратуру», що прокурорське самоврядування здійснюється через збори прокурорів всіх рівнів, Всеукраїнську конференцію прокурорів та Раду прокурорів України; передбачити створення такої організаційної форми прокурорського самоврядування, як збори прокурорів Офісу Генерального прокурора, САП, обласних та окружних прокуратур. Надати зборам прокурорів реальні самоврядні повноваження, зокрема щодо: обговорення питань внутрішньої

- організації діяльності прокуратури роботи окремих прокурорів (навантаження на прокурорів, визначення їх спеціалізації тощо); заслуховування звітів прокурорів, які займають адміністративні посади; консультації з керівництвом органів прокуратури; обговорення фактів порушення гарантій незалежності прокурорів та звернення у зв'язку з цим до відповідних органів;
- 6) заборонити обирати делегатами Всеукраїнської конференції прокурорів тих прокурорів, які обіймають адміністративні посади;
  - 7) заборонити включення до Ради прокурорів України осіб, які не належать до прокурорської спільноти;
  - 8) надати Раді прокурорів України повноваження визначати у спірних випадках, чи мають адміністративний характер і чи повинні виконуватися відповідними прокурорами накази, які видає Генеральний прокурор, керівник обласної прокуратури, керівник окружної прокуратури та інші відповідні керівники;
  - 9) зменшити до двох осіб квоту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо призначення членів КДКП; відповідно, збільшити кількість прокурорів, яких призначає Всеукраїнська конференція прокурорів;
  - 10) передбачити в Законі України «Про прокуратуру» належні матеріальні гарантії для членів КДКП, зокрема в частині заробітної плати (грошового забезпечення).

## **6. Кваліфікаційні вимоги до посади прокурора та порядок її зайняття**

- 1) встановити віковий ценз для зайняття посади прокурора не менше 25 років, прокурора-стажиста – не менше 23 років;
- 2) запровадити механізми добору і кар'єрного зростання прокурорів на основі гендерної рівності, професійних компетентностей / заслуг і доброчесності;
- 3) встановити єдині критерії і стандарти етики та доброчесності, а також єдині базові вимоги щодо професійної компетентності, що диференціюються залежно від статусу, рівня і спеціалізації того чи іншого прокурора;
- 4) встановити в Законі України «Про прокуратуру» і Законі України «Про судоустрій і статус суддів» однакові механізми перевірки доброчесності суддів і прокурорів на підставі єдиних критеріїв і стандартів, а також належні механізми внутрішнього контролю та запобігання корупції;
- 5) передбачити в Законі України «Про прокуратуру» та в Законі України «Про судоустрій і статус суддів» розробку і прийняття єдиного кодексу професійної етики правника;
- 6) передбачити в Законі України «Про прокуратуру» та в Законі України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» обов'язок прокурорів, як і адвокатів, перебувати в судовому засіданні в мантії (впровадити через 18 місяців по закінченні воєнного стану);
- 7) визначити обмеження щодо роботи на посадах прокурора в Офісі Генерального прокурора осіб, які не мають принаймні дворічного стажу роботи прокурором в окружній чи обласній прокуратурі;

- 8) встановити в Законі України «Про прокуратуру» чіткі критерії щодо стандартів, яких має досягти прокурор-стажист наприкінці свого періоду стажування, з метою визначити напрями, за якими стажистів мають оцінювати керівник обласної прокуратури та відповідна комісія;
- 9) передбачити в Законі України «Про прокуратуру» заборону призначати прокурорів на посади, не пов'язані з виконання функцій прокуратури або повноважень щодо міжнародного співробітництва (прокурора кадрів, прокурора правового забезпечення, прокурора внутрішньої безпеки тощо);
- 10) забезпечити належні відкриті конкурси на адміністративні посади або запровадити відбір керівників на конкурсних засадах.

## **7. Незалежність прокурора, його повноваження і правовий статус, оцінювання якості роботи, дисциплінарна відповідальність, припинення повноважень та звільнення з посади**

- 1) прямо визначити в Законі України «Про прокуратуру», що принцип незалежності прокурора є похідним від конституційного принципу незалежності правосуддя;
- 2) передбачити обов'язок Генерального прокурора у щорічному звіті Генерального прокурора оголошувати кількість повідомлень про порушення гарантій незалежності прокурорів;
- 3) визначити в Законі України «Про прокуратуру» та КПК України порядок, згідно з яким:
  - a) забезпечують процесуальне керівництво: прокурори Офісу Генерального прокурора – у кримінальних провадженнях, що здійснюють слідчі (детективи) центрального апарату (Національної поліції, Служби безпеки України, Бюро економічної безпеки, Державного бюро розслідувань); прокурори САП – у кримінальних провадженнях, що здійснюють детективи Національного антикорупційного бюро України; прокурори регіональної прокуратури – у кримінальних провадженнях, що здійснюють слідчі (детективи) територіальних підрозділів (Національної поліції, Служби безпеки України, Бюро економічної безпеки, Державного бюро розслідувань); прокурори місцевої прокуратури – у кримінальних провадженнях, що здійснюють слідчі місцевих підрозділів НП;
  - b) підтримують державне обвинувачення: прокурори Офісу Генерального прокурора – у Верховному Суді; прокурори Спеціалізованої антикорупційної прокуратури – у Вищому антикорупційному суді України та у Верховному Суді; прокурори регіональної прокуратури – у відповідному апеляційному суді, Верховному Суді; прокурори місцевої прокуратури – у місцевих судах, розташованих у межах адміністративно-територіальних одиниць, що підпадають під територіальну юрисдикцію відповідної місцевої прокуратури.
- 4) запровадити, як в суді, систему прокурорських дос'є, в яких має бути відображена повна інформація про діяльність прокурора (кількість кримінальних проваджень, із них переданих до суду з обвинувальним актом тощо);

- 5) виключити із Закону України «Про прокуратуру» всі положення, які можна розцінити як такі, що встановлюють обмеження щодо незалежності прокурора-стажиста – з урахуванням вимог ч. 5 ст. 7 Закону України «Про прокуратуру», якою передбачено єдність системи прокуратури України, яка забезпечується єдиним статусом прокурорів;
- 6) виключити із Закону України «Про прокуратуру» або суттєво уточнити такі підстави дисциплінарної відповідальності, як «вчинення дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури», систематичне або одноразове «грубе порушення правил прокурорської етики»;
- 7) розширити перелік дисциплінарних стягнень з метою підвищення їх пропорційності та ефективності, а також загальні умови їх застосування та обставини, що пом'якшують та обтяжують відповідальність прокурора;
- 8) передбачити градацію (відповідність) між дисциплінарними проступками, ступенем їхньої тяжкості та стягненнями, які можуть бути накладені у разі їх вчинення – за зразком положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів»; визначити вичерпний перелік підстав для звільнення прокурора;
- 9) збільшити до трьох років передбачений Законом України «Про прокуратуру» строк притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності за дисциплінарні правопорушення, за які передбачене стягнення у виді звільнення з посади;
- 10) визначити в Законі України «Про прокуратуру» перелік конкретних відомостей, які повинна містити дисциплінарна скарга про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, а також запровадити механізм повернення дисциплінарної скарги;
- 11) удосконалити порядок тимчасового відсторонення від посади заступників Генерального прокурора (насамперед керівника САП) та керівників департаментів Офісу Генерального прокурора – з метою посилення їхньої незалежності, передбачивши згоду на це Ради прокурорів України;
- 12) встановити для прокурорів посадовий оклад на рівні посадового окладу суддів відповідного суду (прокурор окружної прокуратури – суддя міськрайонного суду, прокурор обласної прокуратури – суддя апеляційного суду, прокурор Офісу Генерального прокурора – суддя Верховного Суду) і доплати за вислугу років, виконання обов'язків на адміністративній посаді, а також за роботу, що передбачає ризик для життя і здоров'я та доступ до державної таємниці, водночас виключити можливість преміювання прокурорів;
- 13) позбавити прокурорів, які після працевлаштування в прокуратуру потребують покращення житлових умов, права на забезпечення службовим житлом; передбачити право на компенсацію витрат на винайм тимчасового житла для прокурорів, відряджених на роботу в іншу місцевість;
- 14) замінити право прокурорів на безоплатне медичне обслуговування гарантією повного державного страхування життя та здоров'я.

## Додаток №2: Експертне опитування прокурорів України

Анонімне експертне опитування прокурорів та прокуророк проведено в межах дослідження «Оцінка державної політики у сфері реформування прокуратури України протягом 2014 — 2023 років». Всього в опитування взяли участь 74 прокурори та прокурорки з Офісу генерального прокурора України, обласних та окружних прокуратур.

Питання опитувальника стосувались таких змістовних блоків:

- Оцінка реформ прокуратури протягом 2014-2022 років;
- Уявлення про функції та роль прокуратури;
- Усвідомлення змін до Конституції України в частині правосуддя 2016 р.;
- Оцінка прокурора в кримінальному процесі.

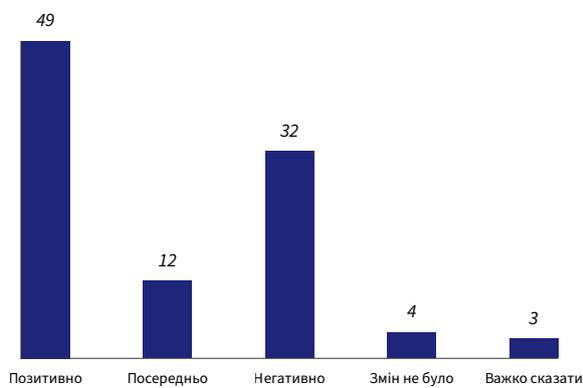
Порядок збору інформації та залучення прокурорів та прокуророк до опитування:

- а) Опитування проводилось за безпосередньої участі та залучення прокурорів та прокуророк Тренінговим центром прокурів України.
- б) Питання мають змішаний характер (як відкриті, так і закриті) із можливістю усюди вказати розгорнуту відповідь.
- в) Інструмент для опитування: Форми Google.

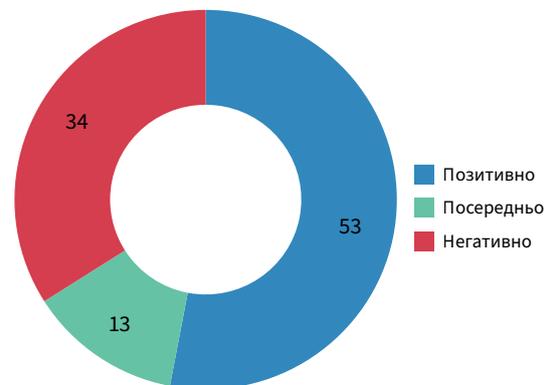
Всього в опитуванні взяли участь 74 прокурорів та прокуророк. Серед них:

- 6 прокурорів/-ок почали роботу в прокуратурі до 2000 року
- 45 — з 2000 р. по 2014 р.
- 23 — з 2014 р. по 2023 р.
- 23% респондентів обіймають адміністративну посаду;
- 81% респондентів здійснюють процесуальне керівництво в кримінальних провадженнях.

## 1. Як ви оцінюєте важливість реформи прокуратури у 2014 році шляхом ухвалення Закону України «Про прокуратуру»? (% від всіх, хто відповів, n=73)

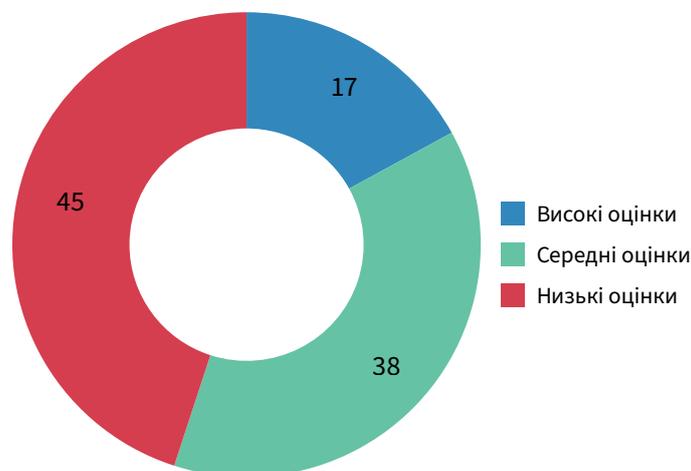


(% від всіх, хто відповів, n=73)



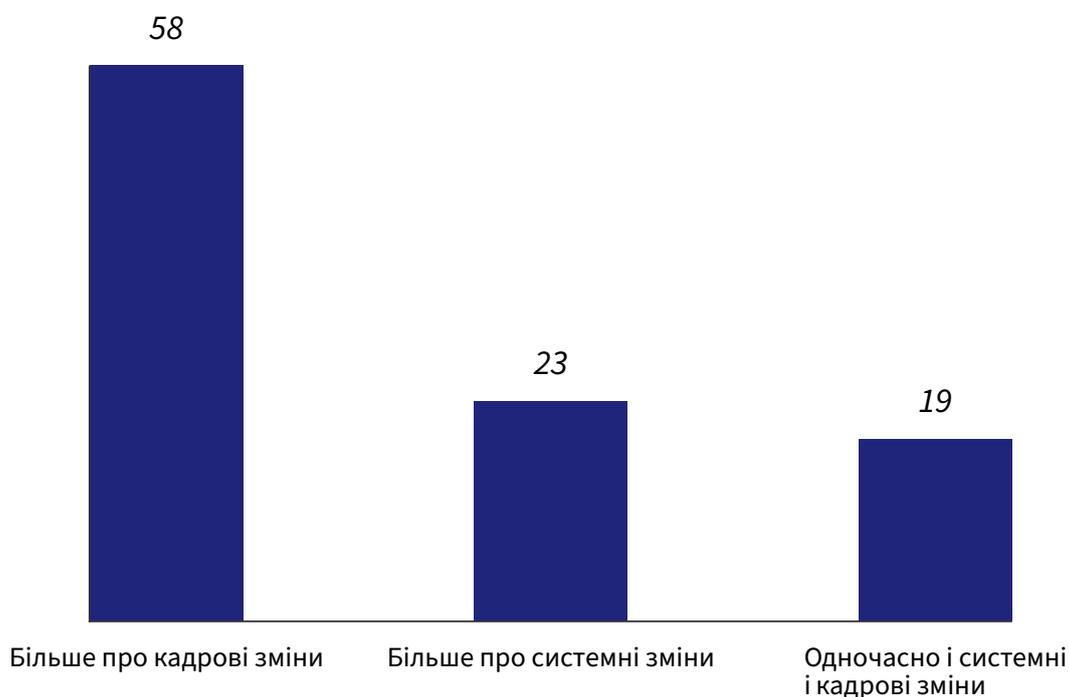
(% від тих, хто дав оцінку змінам, n=68, «Розподіл відповідей респондентів, які дали оцінку змінам (без врахування тих, хто вважав, що ніяких змін не відбулося, і тих, хто не зміг визначитися в даному питанні)»)

## 2. Як Ви оцінюєте реформу прокуратури 2015-2016 років? (% , n=74)\*



\*Оцінку пропонувалося дати за шкалою від 1 до 10, де 10 — максимально позитивна оцінка, а 1 — максимально негативна. Для розрахунку використовувалося розбиття цієї шкали на інтервали, коли бали від 1 до 3 вважалися низькою оцінкою, бали від 4 до 7 — середньою оцінкою, бали від 8 до 10 — високою оцінкою.

**3. На ваш погляд, реформа прокуратури 2014-2016 років полягала більше у зміні системи чи у кадрових змінах? (% , n=74)**

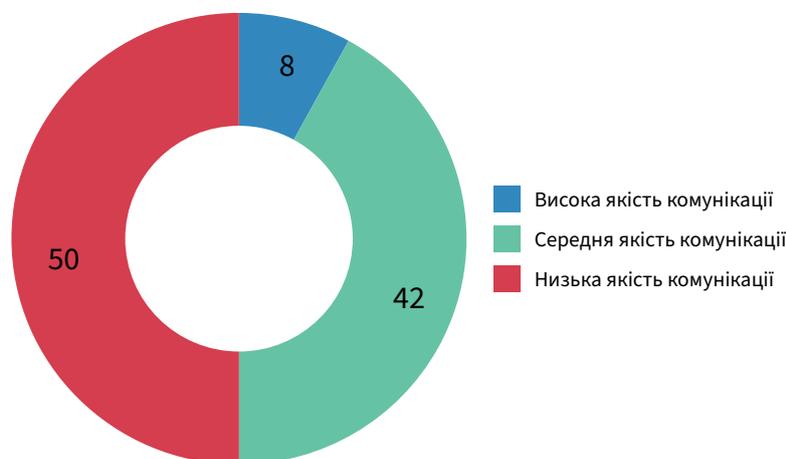


**Коментарі до оцінок**

- Відбулася втрата досвідчених, професійних людей (9 згадок);
- Старі, недоброчесні кадри залишились/повернулися (7 згадок);
- Реформа проведена лише на низовому, районному рівні (5 згадок);
- Відбувся прихід осіб без досвіду, без компетенції (3 згадки);
- Введення процесуальної незалежності (системна зміна), з'явилася реальна внутрішня самостійність та незалежність (3 згадки);
- Нова система оцінювання некоректна (2 згадки);
- Обмежено функції, змінено повноваження прокуратури (2 згадки);
- Збереження орієнтації на показники, а не результат (2 згадки);
- Позитивна оцінка скасування функції загального нагляду (2 згадки), констатація ліквідації загального нагляду (1 згадка), негативна оцінка ліквідації загального нагляду, оскільки не створено інших контролюючих органів (1 згадка);
- Збереження поборів;
- Професійність прокурорів не була причиною реформування, однак суттєво вплинула на кадрові зміни органу прокуратури;
- Майже повністю змінено керівний склад;
- Здійснено масштабні звільнення;
- Зменшилася чисельність адміністративних посад на низовому рівні;
- Відбувається призначення на адміністративні посади без конкурсу;

- Деякі адміністративні посади не заповнилися;
- Відбулися кадрові зміни, відсіялися зайві;
- Місцеві прокуратури очолили молоді та перспективні прокурори;
- Змінилося керівництво;
- Керівництво кадрово зміцнене;
- Відбулася лише зміна керівників по територіальному принципу;
- Прокурори, які не склали тест, пішли на підвищення;
- Покращився відбір, кожен може себе спробувати;
- Відбувалася зміна кадрової політики;
- Кадрова політика погіршилася, поганий добір;
- Переможці конкурсів на керівні посади в місцеві прокуратури, не могли бути призначені без погодження вищим керівництвом;
- Відбулося зменшення повноважень;
- Погано, що не впроваджено незалежність прокурорів;
- Погіршився координаційний функціонал прокуратури;
- Скасовано нетипову функцію «слідства органів прокуратури»;
- Відбулося порушення трудових та соціальних прав прокурорів;
- Не з'явилися соціальні гарантії;
- Змінилася система через нове законодавство;
- Змінився підхід до формування системи;
- Змінився порядок роботи;
- Організація роботи не змінилася;
- Підходи до роботи залишилися незмінними;
- Система управління залишилася незмінною;
- Система дестабілізована;
- Відбулося скорочення можливостей районних прокуратур, урізання повноважень;
- Залишився контроль вищого керівництва;
- Додано інородну функцію представлення інтересів держави;
- Проведено перерозподіл повноважень;
- Відбулася зміна порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності.

**4. Наскільки вдалою в суспільстві та серед правничого середовища була комунікація з боку політичного керівництва держави щодо цілей, завдань та просування реформи прокуратури 2015-2016 років? (% , n=74)\***



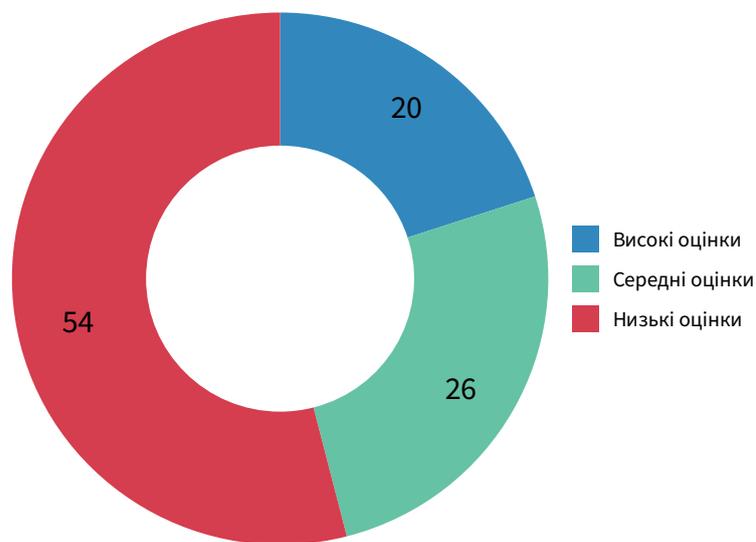
\*Оцінку пропонувалося дати за шкалою від 1 до 10, де 10 означало максимально вдалу комунікацію, а 1 — максимально невдалу. Для розрахунку використовувалося розбиття цієї шкали на інтервали, коли бали від 1 до 3 вважалися низькою оцінкою, бали від 4 до 7 — середньою оцінкою, бали від 8 до 10 — високою оцінкою.

**Коментарі до оцінок**

- Відбувалося шельмування працівників прокуратури з боку політичного керівництва та роздмухування ворожого ставлення до прокурорів, системне публічне приниження прокурорів на телебаченні та в суспільстві, безпідставне огульне звинувачення корупції (3 згадки);
- Робились занадто гучні заяви, багато чого наобіцяли, але не виконали, висувалися порожні гасла (3 згадки);
- Відбувалася антиреклама органу та знецінення всієї роботи;
- Ніякої комунікації не було, здалося було лише бажання звільнити якомога більше працівників;
- Комунікації не було, бо держава сама досі не знає, яким вона хоче бачити прокурора;
- Позитивних наративів щодо прокуратури та її працівників було дуже мало;
- Комунікація була декларативною;
- Суспільство, у більшості випадків, не розуміє в чому полягає діяльність прокуратури. Як наслідок нема розуміння необхідності реформ та їх наслідків;
- Комунікація наявна лише в вищих колах правничого середовища
- Комунікація погана бо цілі реформування не чіткі.
- Мало місце неповне висвітлення необхідних для суспільства питань;
- В цілому була вдала комунікація, щоб нічого не змінити, але розказати про успіх реформ;
- Напевно більшість і не згадає суть реформи;

- Реформа погано висвітлювалась у ЗМІ;
- До рядових співробітників доносили лише кінцевий результат;
- Всі знають, що прокурори пройшли атестацію;
- Комунікація щодо просування реформи була ускладнена внутрішнім спротивом системи. Головні стейкхолдери реформи фактично були в опозиційному становищі і зазнавали шаленого тиску;
- Після набуття чинності Закону «Про прокуратуру» проблеми деяких його норм очевидні та висвітлені, але політичної волі до його вдосконалення не було, тому деякі норми так і є «проблемними».

### 5. Як ви оцінюєте реформу прокуратури 2019-2021 років? (% , n=74)\*



\*Оцінку пропонувалося дати за шкалою від 1 до 10, де 10 — максимально позитивна оцінка, а 1 — максимально негативна. Для розрахунку використовувалося розбиття цієї шкали на інтервали, коли бали від 1 до 3 вважалися низькою оцінкою, бали від 4 до 7 — середньою оцінкою, бали від 8 до 10 — високою оцінкою.

### Коментарі до оцінок

#### Позитивні оцінки

- Реформа безкомпромісно торкнулася майже всіх працівників;
- Головною відмінністю цієї реформи було те, що вона розпочалася із ГПУ, і торкнулася фактично усіх ланок прокуратури. Тому її можна вважати логічно завершеною;
- Відбулось більше позитивних змін, яка дозволила відібрати на відкритому конкурсі прокурорів до Офісу Генерального прокурора. Вплив керівництва на ці процеси зменшився;
- Докорінні зміни в системі добору кадрів все таки відбулись;
- Органи прокуратури потребували реформування проведеного в 2019-2020 роках для встановлення відповідності прокурорів зайнятим посадам.

### Негативні оцінки

- В результаті реформи втрачено багато кваліфікованих працівників (13 згадок);
- Запроваджена процедура атестації є неадекватною — Занадто складні тести; Тести не стосувалися перевірки професійних навичок, не вказують на те, чи є людина професіоналом; Тести є спірними та сумнівними; Внаслідок тестів на логіку було втрачено найкращі кадри, через що в багатьох прокуратурах був кадровий голод; Процес тестування є стресовим; Ставляться завдання не пов'язані з реальною повсякденною роботою; Висновки комісій не відповідали вимогам Конституції України та принципам презумпції невинуватості; має місце суб'єктивне оцінювання при проходженні третього етапу відбору; Система оцінювання не мала індивідуального підходу, працедавець не оцінював якість роботи прокурора, а створив нові критерії, які опосередковано стосуються роботи; Оцінювання та звільнення проводилися так, що звільнені масово поновлювалися на роботі через суди (12 згадок);
- Некомпетентні, недоброчесні працівники залишилися/повернулися (9 згадок)
- Реформа призвела до втрати кадрів та кадрового голоду (4 згадки);
- Реформа проявилася лише у змінах кадрів (4 згадки);
- Нові кадри не компетентні, не відповідають вимогам (3 згадки);
- Мають місце проблеми із заробітною платнею - Невідповідність зарплати Закону «Про прокуратуру»; Зарплатню підняли, але не в тому розмірі, як визначено Законом; Не повне забезпечення гарантії на оплату праці, згідно Закону (3 згадки);
- Незрозуміло для чого проводилася реформа (2 згадки);
- Єдиною зміною є запровадження електронного впровадження;
- Недосвідчені працівники стають на одному рівні з досвідченими;
- Відбулася остаточна руйнація прокуратури;
- Немає сенсу проводити реформи, які в подальшому визнаються неконституційними;
- Мають місце численні порушення трудових і соціальних прав прокурорів;
- Відсутній ефективний механізм проведення відкритого та конкурентного конкурсу на заміщення адміністративних посад;
- Не всі проходять атестацію під час призначення на адміністративні посади;
- Багато законодавчих пробілів, які призвели до судових спорів та витрат бюджетних коштів;
- Зростання навантаження на рядових прокурорів через скорочення чисельності працівників;
- Реформа проведена з порушенням принципу прозорості та без дотримання вимог трудового законодавства, у тому числі з порушенням принципу незалежності прокурора;
- Підхід до показників не змінився;
- Відсутність рейтингу кандидатів;
- Відсутність можливості вибору органу прокуратури в якому особа могла продовжити працювати;
- Паперової роботи, бюрократичної тяганини не зменшилося.

**6. На ваш погляд, реформа прокуратури 2019-2021 років полягала у зміні системі чи лише кадрових змінах? (% , n=74)**



### Коментарі до оцінок

#### Позитивні оцінки

- Добрані кадри не з системи, відповідно вони нічим не обтяжені, крім закону і своєї совісті, не зобов'язані ніяким керівникам, які не мають стосунку до їх призначення;
- З'явилася можливість зайняти посаду в Офісі Генерального Прокурора працівникам не з системи;
- Прокурори у процесі проведення атестації мали можливість довести свою компетентність, професійність, добросовісність;
- Став більш зрозумілим відкритий відбір;
- Проведено жорстку атестацію, провадиться робота щодо запобігання корупції, здійснено підвищення грошового забезпечення, все це переформатувало систему.

#### Негативні оцінки

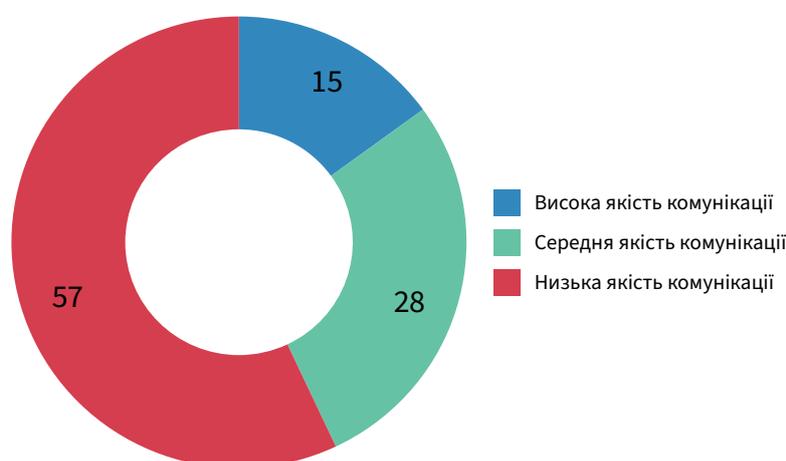
- Відбувалися масові безпідставні звільнення спеціалістів (10 згадок);
- На керівні, адміністративні посади потрапляли люди, які не проходили тестів (3 згадки);
- Прийшли некомпетентні працівники (2 згадки);
- Змінився підхід у забезпеченні прокурорів належною заробітною платою, але залишається велика різниця між прокурором та суддею;
- Прокурорів які займають адміністративні посади, зобов'язали забезпечувати своєчасну і повну статистику, а не безпосередньо виконувати функції прокурора;
- Чимало корупціонерів успішно пройшли атестацію;
- Не зрозумілий II етап відбору. Суб'єктивний підхід членів комісії не з системи працівників прокуратури;
- - Відбуваються штучні реорганізації з метою зміни керівництва, постійна нестабільність з цих питань;

- Системних змін не відбулося, почався кадровий голод, який лише посилюється;
- Має місце надмірна бюрократизація робочого процесу;
- Маючи на меті перевірку компетентності і добросовісності жодного результату не досягнуто;
- Фактично реформа звелась до зміни назв органів прокуратури, звільнення за суб'єктивним критерієм прокурорів, які не влаштовували вище керівництво та переміщенні прокурорів по окружним прокуратурам в межах областей за суб'єктивним баченням відповідного керівника обласної прокуратури;
- Реформа не в повній мірі вплинула на призначення керівників;
- Керівництво Офісу Генерального Прокурора підбирало «своїх» на адмінпосади;
- Відбулася зміна структури з прив'язкою до адміністративно-територіальних центрів, Генеральний Прокурор став ще більше заполітизованою персоною;
- Кадрові призначення стали ще більш непередбачуваними. В роботі по суті нічого не змінилося.
- Часто на паперову роботу, виконання завдань і звіти йдуть цілі дні;

#### Загальний коментар

- Відбулася зміна керівного складу (5 згадок).

#### 7. Наскільки вдалою в суспільстві та серед правничого середовища була комунікація з боку політичного керівництва держави щодо цілей, завдань та просування реформи прокуратури 2019-2021 років? (% , n=74)\*



\*Оцінку пропонувалося дати за шкалою від 1 до 10, де 10 означало максимально вдалу комунікацію, а 1 — максимально невдалу. Для розрахунку використовувалося розбиття цієї шкали на інтервали, коли бали від 1 до 3 вважалися низькою оцінкою, бали від 4 до 7 — середньою оцінкою, бали від 8 до 10 — високою оцінкою.

#### Коментарі до оцінок

- Недостатнє пояснення, для чого проводили реформу, для чого потрібна реорганізація (2 згадки)

- Думку працівників прокуратури взагалі не питали;
- Відбувалося шельмування працівників прокуратури з боку політичного керівництва та роздмухування ворожого ставлення до прокурорів;
- Цілі та завдання не було роз'яснено, тому склалася думка, що ціллю було знищення кваліфікованої прокуратури як структури;
- Окрім пояснення, що це вимога «партнерів», інших обґрунтувань не було;
- Комунікація полягала виключно в популістських заявах громадських діячів і політиків;
- Спілкування з «рядовим» прокурором щодо проблематики, пропозицій не відбувається. Якщо спілкування є, то воно офіційне, у присутності керівників;
- Більше чуток, аніж ґрунтовної інформації;
- Всі знають, що прокурори проходили атестацію;
- В роботі нічого суттєво не змінюється, але розповідається про кардинальні реформи, «нову кров» (яка нічого не розуміє в роботі тощо);
- До рядових співробітників доносити лише кінцевий результат;
- Була інформація в соцмережах, також були рекламні ролики;
- Комунікація була більш вдалою, оскільки на цей раз головні стейкхолдери не були на опозиційному становищі. Уся вертикаль фактично була стрижнем реформи.

## 8. Як ви оцінюєте зміни до Конституції України в частині правосуддя у 2016 році? Який вплив вони мали на прокуратуру? (% , n=74)



## Коментарі до оцінок

- **Відбулося зменшення повноважень прокуратури, що не дозволяє їй захищати людей та суспільство** - Звуження повноважень негативно вплинуло на можливості реалізації функцій прокуратури; держава втратила можливість швидкого захисту прав громадян, також це призвело до певного свавілля з боку чиновників різних органів влади; зміни призвели до втрати прокуратурою здатності захищати людей; За часів дії загального нагляду люди йшли до прокурора і він їм допомагав, у людей був шанс. Зараз підприємці роблять що хочуть і як хочуть, контролюючі органи лише збільшуються у кількості, а не у якості, людям немає куди піти за захистом; Раніше прокуратуру поважали і боялись. Зараз працівників всіляко принижують, безпричинно критикують/ображають/перекручують; Загальний нагляд більше міг допомогти простим громадянам, ніж зараз безоплатна правова допомога. Там, нажаль, не завжди належні професіонали; Суспільство продовжує хотіти більшого всупереч вимогам конституції, звідки розчарування від органу; Багато людей приходять до прокуратури з питаннями, з якими їм раніше допомагали. А зараз ці питання не відносяться до компетенції прокуратури, а у людей зважаючи на розмір судових соборів та вартість складання позовів, відсутня можливість постійно звертатись до суду, а підприємства цим зловживають; Багато верств населення залишилися незахищеними - неповнолітні, інваліди, матері-одиначки, пенсіонери. Фактично відсутній захист інтересів держави у тому числі. Через обмеження неможливо отримати документацію для здійснення подальшого захисту інтересів держави; Обмеження повноважень при високій потребі у правовому захисті суспільства; Інші органи не готові здійснювати належний контроль у системі, а суспільство не готове так швидко залишитися без єдиного контролюючого органу (11 згадок);
- **Проблематичність реалізації функції представництва держави** — Представництво інтересів має бути у виключних випадках, на даний момент це не так; Залишилось прибрати ще функцію представництва інтересів держави в суді, вона також є не типовою функцією органів прокуратури, та нагляд за установами виконання покарань; Функція представництва інтересів держави позбавлена реального інструментарію забезпечення та реалізації. Відсутність чіткої конкретики щодо підстав для представництва; Не дуже чітко сформульовані функції з представництва в суді. Невідповідність формулювань в Конституції та законі (публічне чи державне обвинувачення, представництво держави чи держави та громадян в суді); Розмиті повноваження представництва в органах прокуратури, нажаль крім прокуратури ніхто не захистить інтереси держава особливо в площині місцевого самоврядування; Не висвітлена функція представництва (6 згадок);
- Закон України Про прокуратуру не відповідає вимогам Конституції;
- Якби не радянські методи оцінювання роботи, то загальний нагляд був би ефективнішим і дешевшим способом захисту прав громадян і держави;
- Не відповідають реаліям стану законності в нашій країні, правовій самосвідомості, таку модель зарано було впроваджувати;
- Від прокуратури вимагається виконання функцій, які їй не належать. Не просто здійснення процесуального керівництва, а виявлення та розкриття злочинів тих чи інших категорій, що не передбачено законодавством;

- Держава занадто багато вимагає від прокурора, переклавши на нього суттєвий процесуальний тягар і відповідальність, у т.ч. матеріальну, позбавивши його права на професійний ризик, а взамін відмовляється від своїх зобов'язань щодо прокурорів. При цьому КПК не має збалансованої концепції, що суттєво ускладнює роботу, оскільки принцип змагальності поширено на стадію досудового розслідування під час реалізації функції судового контролю що є абсурдом.
- Попри прирівняні до судової влади рівень матеріального забезпечення і незалежності у прокуратурі незрівнянно менший, аніж у суду. Окрім того, залишено представництво інтересів держави, яке не є правоохоронною функцією, пасувало б більше ОДА, а не прокуратурі, та часто зводиться до погоні за формальними показниками відсудженої землі і повернутих коштів;
- Позитивним є те, що прибрали представництво громадян;
- Великим плюсом стало те, що для прокурора з'явилися конкретні межі роботи.
- Безумовно зміни були нагальними і позитивними. Замість незрозумілого окремого статусу серед гілок влади, положення прокуратури стало більш визначеним. Проте ці зміни все ще потребують подальшої реалізації у законодавстві і не є повністю реалізованими.

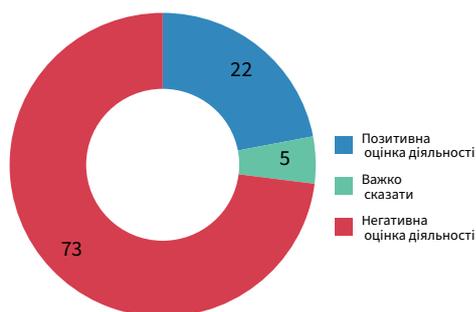
**9. Якою Ви бачите роль прокуратури в системі влади? Яку функцію вона має виконувати? Яка користь суспільству від прокурорів загалом?**

- Виконання функції публічного обвинувачення (17 згадок);
- Забезпечення законності, правопорядку, нагляд за дотриманням закону (17 згадок);
- Захист інтересів та прав — громадян (11 згадок), держави (10 згадок), суспільства (2 згадки);
- Здійснення процесуального керівництва (10 згадок);
- Здійснення координації правоохоронної систем, діяльності правоохоронних органів (7 згадок);
- Захист, відновлення справедливості (6 згадок);
- Відповідно до Конституції України, Закону України «Про прокуратуру» (6 згадок);
- Прокуратура як частина судової гілки, судовий розгляд, реалізація правосуддя (5 згадок);
- Має бути функція загального нагляду (4 згадки);
- Правоохоронний орган (4 згадки);
- Запобіжник від свавільного використання правоохоронними органами повноважень на шкоду людині (4 згадки);
- Забезпечення результативного кримінального провадження (3 згадки);
- Забезпечення балансу системи кримінального переслідування (2 згадки);
- Усунення порушень;
- Без функції представництва інтересів держави;

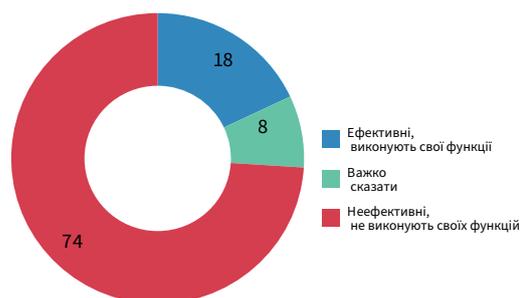
- Запобіжник від незаконних рішень органів влади/органів місцевого самоврядування, спрямованих на шкоду українському народу;
- Можливість ініціювання законодавчих змін;
- Необхідно вирішити, чи відноситься прокуратура до системи правосуддя чи до правоохоронного органу.

## 10. Яка ваша думка стосовно органів прокурорського самоврядування?

Як коротко ви можете охарактеризувати їхню роботу? (% , n=74)



(%, n=74, загальна оцінка роботи)



(%, n=74, оцінка ефективності роботи)

### Коментарі до позитивних оцінок

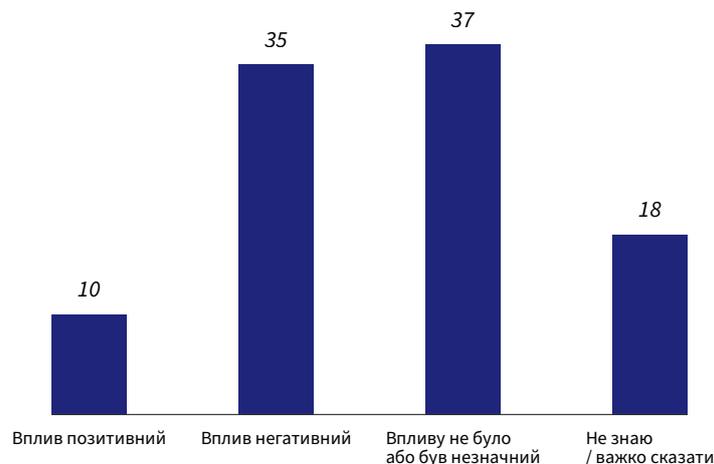
- Це новий підхід у системі органів прокуратури;
- Необхідні, хоча й недостатньо дієві;
- Працюють на користь прокурорів і всієї системи у цілому;
- Загалом позитивна оцінка, хоча деякі рішення приймаються суб'єктивно;
- Оцінка суто позитивна. Потребує покращення лише питання квартирної обліку;
- Забезпечують права, зокрема, законний рівень зарплат, організаційні питання;
- Є необхідними для вирішення питань передусім профілактики і запобіганню ганебних вчинків;
- Забезпечують організаційну єдність функціонування органів прокуратури, підвищення якості роботи прокурорів;
- Працюють оперативно.

### Коментарі до негативних оцінок

- Не видно їх діяльності (13 згадок);
- Існують лише формально. Не виконують свою роль, функцій (9 згадок);
- Підконтрольні, керовані (8 згадок);
- Нікому не допомагають, не захищають прав (6 згадок);
- Немає ніякої користі (5 згадок);
- Немає сенсу в їх діяльності, не потрібні (3 згадки);
- Не мають реального впливу (2 згадки);

- Самоврядування не існує;
- Не є безсторонніми;
- Займаються відстоюванням інтересів керівництва;
- Не прозорий і диспропорційний спосіб формування з необґрунтованим залученням значної кількості не прокурорів.

**11. За вашими відчуттями, як вплинула на якість дисциплінарних проваджень та ситуацію з порушеннями норм професійної етики зупинка діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів у 2019-2021 роках? (% , n=71)**



**Коментарі до оцінок (11 відповідей)**

- Наслідком стало повне ігнорування норм професійного етикету;
- Дисциплінарні комісії притягають до відповідальності за забаганкою керівництва. Більшість рішень абсурдні;
- Якість покращилась, є передбачуваність та обґрунтованість;
- В рішеннях вбачаються індивідуальний підхід та розуміння ситуації;
- Неприпустима відсутність незалежного Кваліфікаційно-дисциплінарного органу;
- Було враження, що зникла публічність відповідальності прокурорів;
- КДКП взагалі орган який не має на меті розібратися у ситуації, захистити інтереси не лише органу, а й самого прокурора;
- Накладання покарання на «чужих», та поблажливість для «своїх»;
- Менше притягнутих до відповідальності;
- Під час переатестації частину повноважень КДКП взяли на себе комісії з відбору, які приймали рішення про звільнення прокурорів. Хоча в складі комісій були не лише прокурори;
- У 2019 році незалежності КДКП був нанесений удар, від якого система не оговталася й досі;
- Це створило можливість більшого впливу керівництва щодо певних репресій не-угодних.

## 12. Як ви оцінюєте добір до органів прокуратури сьогодні? (% , n=74)



### Коментарі до оцінок (39 відповідей)

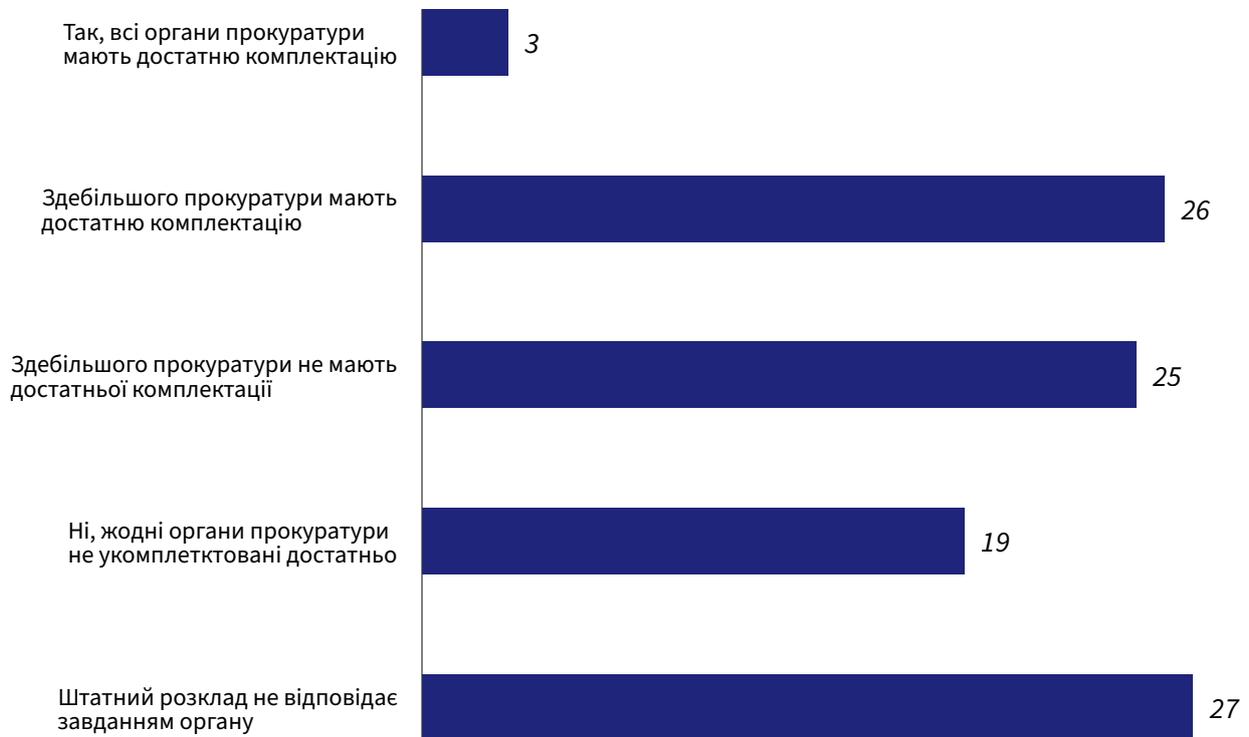
#### Позитивні моменти

- За добором до підрозділу пройшли фахові юристи зі свіжим баченням;
- Добір відкритий і прозорий. Добре, що усунуто вимоги дворічного стажу.

#### Негативні моменти

- Недостатньо забезпечено відбір людей з практичним досвідом (9 згадок);
- Дуже тривалий час процедури (6 згадок);
- Тестування не забезпечує достовірну оцінку (5 згадок)
- Збереглася суб'єктивність відбору (3 згадки);
- Завелика формалізованість, бюрократизованість процедури (2 згадки);
- Сумнівною є якість етапу співбесіди (2 згадки);
- Повне заперечення нового способу відбору, більша адекватність старого способу (2 згадки);
- Велика вірогідність проходження лише співробітників правоохоронних органів, вузька спеціалізація;
- Потрібно ретельніше вивчати особу кандидата. Більш вимогливо ставитися до навчання та спеціальної підготовки кандидатів;
- Добір проводиться не на всі вакантні посади;
- Відсутні чіткі критерії оцінки якості проходження стажування стажерами. Відсутній добір на посади в прокуратури обласного рівня;
- Якщо добір проводиться з рівня на рівень вище, бажано щоб рішення приймав прокурор області;
- Як раніше потрібно брати стажерів;
- Керівні посади мають бути вибірними, обирати мають самі працівники;
- Потрібно додати можливість електронної подачі документів.

**13. Чи достатньо укомплектовані органи прокуратури? Чи відповідає обсяг штату прокуратури її цілям і завданням? На рівні окружних/обласних прокуратур/ОГП? (% , n=74)**



**Коментарі до оцінок (46 відповідей)**

- Констатація нестачі кадрів (16 згадок);
- Велика перевантаженість працівників роботою, що вимагає збільшення кількості працівників (10 згадок);
- Дисбаланс працівників між обласними та окружними прокуратурами — в обласних працівників забагато, а в окружних замало (8 згадок);
- Укомплектованість працівниками достатня, потрібно лише покращити організацію роботи (4 згадки);
- Не вистачає працівників на місцях (2 згадки);
- Нестача працівників в прифронтових районах (2 згадки);
- Завеликий штат Офісу Генерального Прокурора (2 згадки);
- Нестача працівників особливо в обласних прокуратурах;
- Нестача працівників не всюди, а лише в окремих регіонах;
- Наявність багатьох зайвих підрозділів, які можна скоротити.

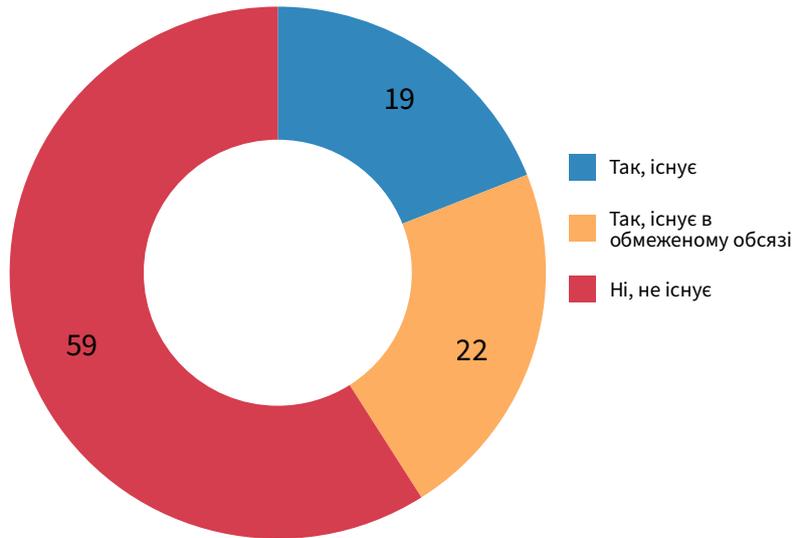
**14. Чи існує практика «депреміювання» прокурора? Чи інші заходи квазі-дисциплінарного та/або адміністративного впливу на прокурора з метою спонукання до вчинення дій, які він не бажає вчиняти? (% , n=74)**



**Коментарі до оцінок**

- Має місце суб'єктивний, необґрунтований підхід до оцінювання та щорічного де/преміювання (5 згадок);
- Депреміювання використовується як інструмент шантажу, маніпуляції підлеглими (3 згадки);
- Річна оцінка та депреміювання провадяться керівництвом свавільно (2 згадки);
- Депреміювання здійснюється у випадку виправдальних вироків, або інших рішень, які викликають невдоволення керівництва (2 згадки);
- Мають місце незаконні вказівки про надання письмових пояснень на ім'я Генерального прокурора, погрози виведенням «поза штат» та не призначенням на посаду під час проведення реорганізацій, ліквідації структурних підрозділів;
- Застосовується керівними прокуратурами стосовно окружних;
- Використовуються погрози не пускати у відпустку, відправити на дисциплінарки, перевести з міста в маленьке село, далеко від місця проживання, надання наприкінці року низької оцінки, просто приниження працівників;
- Маніпуляції, погрози що в кінці року прокурор може не отримати премію в разі не прийняти рішення або не виконання вказівки керівника;
- Проводиться річне преміювання лише певного кола осіб, наближених до керівництва;
- За незгоду з керівництвом можуть занижувати відсоток премії;
- Депреміювання застосовується не як спосіб оцінки роботи, а як покарання за недоліки незалежно від досягнень;
- Використання щорічного оцінювання;
- Якщо прокурор не бажає вчиняти певні дії, його можуть замінити на іншого, не застосовуючи дисциплінарні стягнення;
- Депреміювання за недоліки є справедливим.

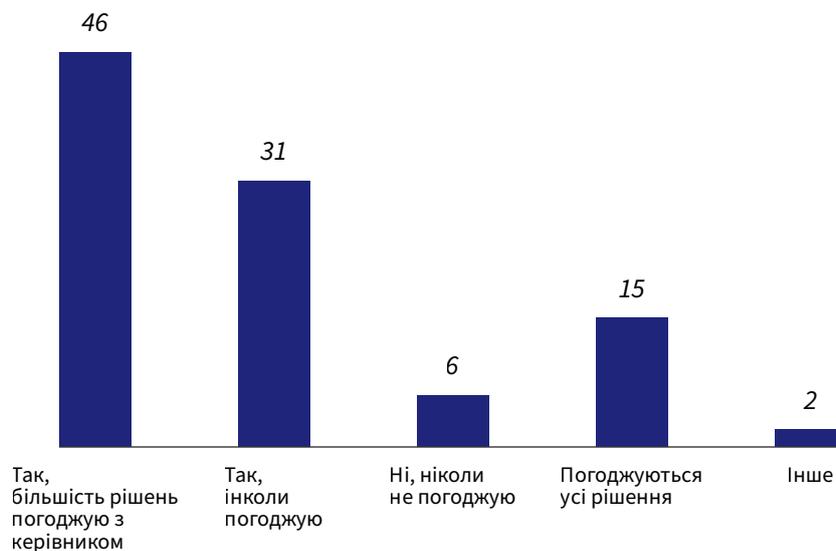
### 15. Чи існує «процесуальна незалежність» прокурора практики (% , n=59)



### Як розуміють поняття «процесуальна незалежність» прокурора (25 відповідей).

- Самостійність, незалежність в прийнятті процесуальних рішень (11 згадок);
- Самостійність, незалежність в прийнятті рішень, та несення відповідальності за ці рішення (5 згадок);
- Відсутність стороннього (зокрема керівників) втручання (адміністративного впливу) в прийнятті процесуальних рішень (10 згадок);
- Залежність у своїх рішеннях виключно від закону і зібраних матеріалів, керування в своїй діяльності лише Конституцією та законами України (4 згадки);
- Наявність можливості для прокурора відстояти своє рішення без наслідків;
- Можливість відмови від виконання вказівок, з якими прокурор не згоден.

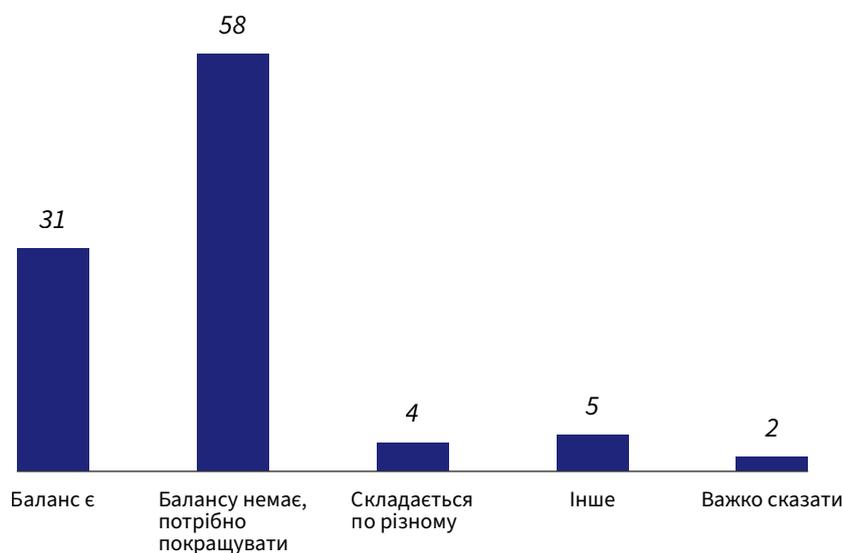
### 16. Чи погоджуєте Ви як прокурор свої процесуальні рішення з керівником? (% , n=67)



### Коментарі до оцінок

- Про наявність постійного погодження рішень зазначили 11 респондентів, про наявність погоджень за частиною справ зазначали 22 респонденти, ще 4 вважають, що має місце не стільки погодження, скільки отримання порад;
- З тих, хто відзначив наявність погоджень всіх чи майже всіх рішень переважна більшість (7 респондентів) заявили про не нормальність подібної практики, натомість про її нормальність не заявив жоден з цієї групи.
- З усієї кількості респондентів, які дали оцінку нормальності/ненормальності практики погодження рішень (27 осіб) більшість (14 осіб) оцінили її як ненормальну; нормальною подібну практику вважали 7 осіб, решта (6 осіб) виходили з того, що не можна дати однозначну оцінку, вона залежить від конкретних обставин;
- Серед конкретних рішень, які вимагається узгоджувати, відзначалися — підозри (5 згадок), майже всі процесуальні рішення (2 згадки); запобіжні заходи (2 згадки), основні процесуальні рішення (2 згадки); обвинувачувальні акти (2 згадки); позиції в дебатах (2 згадки); укладання угоди (2 згадки); Кваліфікація правопорушень; рішення про подання відповідних процесуальних документів до судових органів; рішення щодо проведення слідчих дій; рішення щодо проведення процесуальних дій; рішення щодо форм завершення досудового розслідування; питання про зміну/відмову від обвинувачення; те, що визначено правилами (наказ 309 ОГП); покарання; позиції щодо призначення покарання; позиція прокурора у кримінальному судочинстві.

### 17. Як ви оцінюєте баланс існування і співпрацю прокуратури, судів, адвокатури, системи БПД? (% , n=74)

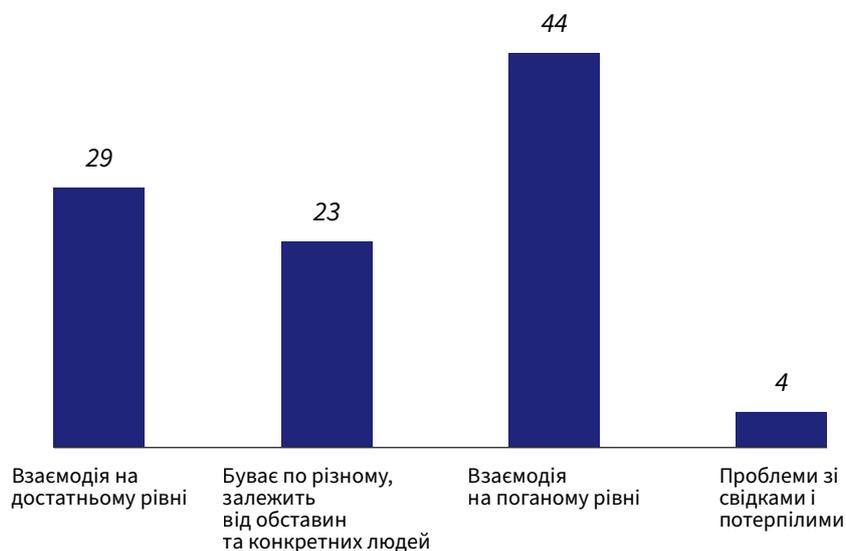


### Коментарі до оцінок

- У суддів та адвокатів негативне ставлення до прокурорів;
- Працівники прокуратури втратили авторитет і повагу серед суддів та адвокатів;
- Баланс на стороні адвокатури та суддів;

- Прокурор завжди винний, недалекий за думкою адвокатів суддів і слідчих. Нормальна співпраця може бути лише на особистих якостях кожного конкретного працівника;
- Все залежить від конкретних осіб;
- Суди на стороні прокурора;
- Кожен за себе, лише прокурор за все і за всіх вболіває;
- Суди вважають свій орган найвищим;
- Система здебільшого як піраміда, де суд зверху, а всі інші внизу;
- Дуже багато питань зав'язано на слідчого суддю. Через це велике навантаження на суд який не встигає навіть читати клопотання слідчого чи прокурора;
- Прокурор став найбезправнішим учасником процесу;
- Співпраця із судом погіршилась після проведених реформ;
- Потрібен логічний КПК, тоді буде баланс;
- Система БПД дієва і ефективна. Співпраця з прокурорів з адвокатури низька;
- Прокурор є «бідним братом» у правовій «сім'ї», бо на відміну від суддів й адвокатів має куди менше незалежності і грошового забезпечення;
- Система надання БПД фактично перейняла втрачені прокуратурою функції щодо представництва інтересів громадян у суді;
- Адвокатура у привілейованому становищі у суді. Права адвоката дотримуються неухильно. Права прокурора можуть ігноруватись. Суд дозволяє зневажливі висловлювання, висміювання, надання оцінки професійним якостям прокурора. Суд зловживає своїми правами. Ухвалює рішення, які згідно законодавства є обов'язковими до виконання хоча можуть виходити за межі КПК або взагалі не існувати в межах правового поля.
- Питання балансу недоречне, система працює по принципу змагальності;
- Співпраця у рамках професійної етики та закону. З судами співпраця виключається, бо це є впливом на суд.

**18. Наскільки ефективною є взаємодія прокурора з іншими учасниками кримінального провадження? Насамперед, слідчим, суддею, адвокатом? Зі свідками, потерпілими? Які проблеми ви можете тут назвати? (% , n=52)**

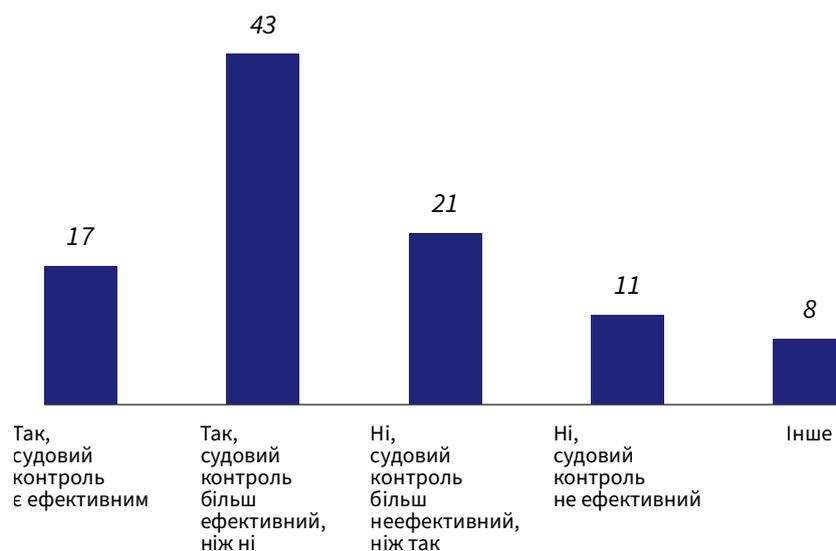


**Коментарі до оцінок**

- Проблематичність взаємодії зі свідками та потерпілими - не з'являються, дають некоректні свідчення (9 згадок);
- Проблематичність взаємодії з суддями — вважають себе вищими за всіх, не дотримуються строків, зловживають внаслідок неможливості оскаржувати вироки, не рахуються з робочим графіком прокурорів, діють відповідно до настрою (8 згадок);
- Проблематичність взаємодії зі слідчими органами — внаслідок відсутності важелів впливу на них, невиконання ними вказівок, незацікавленості у якості розслідування, підлаштовуванні під своє керівництво (8 згадок);
- Проблеми не системні, виникають через особисті якості людей — прокурорів, суддів, адвокатів (5 згадок);
- Проблема взаємодії з адвокатами — вони занадто високо себе ставлять, усіма способами показують ефективність своєї роботи клієнту, законодавство схиляє терези у бік захисту (3 згадки);
- Учасники процесу мають різні інтереси (3 згадки);
- Відсутність взаємоповаги (2 згадки);
- Проблеми визначаються відсутністю незалежності прокурора;
- Проблема в негативному сприйнятті органу прокуратури в цілому, внаслідок великої кількості непрофесійних працівників;
- Відсутність важелів впливу призводить до відсутності взаємодії;
- Проблема завантаженості судів, велика кількість вакансій суддів;
- Потрібне бажання всіх сторін;
- Краща взаємодія зі слідчим, суддею та адвокатом, оскільки вони є професіоналами;

- Обмеженість прокурора у повноваженнях при надзвичайній відповідальності;
- Слідчих дуже мало, особливо у сільській місцевості. Навантаження у них дуже високе;
- Багато проблем виникає з питань тривалого розгляду, бо по факту прокурор на жодного учасника не має достатнього впливу;
- Найбільш ефективною є співпраця зі слідчим. Зі слідчим суддею комунікація відбувається в межах клопотань, що розглядаються. Співпраця з адвокатом є тоді, коли дії сторони захисту не спрямовані на затягування чи перешкоджання розслідуванню. Зі свідками значно складніше, оскільки вони не обізнані з кримінальною юриспруденцією. Потерпілі - уразлива категорія;
- Проблемою є орієнтація в поліції та прокуратурі на показники.

**19. Чи є ефективним контроль за дотриманням прав і свобод людини з боку слідчого судді? Чи межі судового контролю мають бути звужені або навпаки розширені? Яка роль в цьому прокурора? (% , n=72)**



### Коментарі до оцінок

#### Позитивне ставлення

- Судовий контроль є досить ефективним (4 згадки);
- Діяльність слідчого судді може бути запобіжником від необґрунтованих або й безглузвих клопотань;
- Клопотання слідчих, прокурорів, які перебувають на розгляді слідчих суддів, ретельно перевіряються;
- Обмежується свавілля як слідчих, так і прокурорів.

#### Наявні проблеми

- Ефективність контролю залежить від конкретного судді, його об'єктивності, кваліфікації (3 згадки);
- Контроль з боку слідчих суддів створює зайві перешкоди у процесі, його затягування (3 згадки);
- Контроль є формальним (2 згадки);
- На судовий контроль впливає завантаженість слідчих суддів, які не встигають опрацьовувати матеріали (2 згадки);
- Контроль руйнує корупція (2 згадки);
- Судовий контроль, є засобом більше зловживань, ніж захисту прав;
- Слідчий суддя фактично дублює роль прокурора;
- Є багато випадків зловживання підозрюваними та їх адвокатами своїми правами;
- В деяких випадках все зводиться до гальмування процесу досудового розслідування;
- Створено додаткові корупційні ризики в діях суду;
- Слідчі судді здійснюють непритаманні їм функції (продовження строків слідства, призначення експертиз тощо). Це затягує кримінальний процес.
- Багато дій та рішень можуть бути оскарженні;
- Слідчі судді можуть бездумно задовольняти скарги на невнесення відомостей до ЄРДР, що суттєво завантажує органи слідства і прокуратури зайвою роботою;
- Окремі судді приймають рішення з посиланням на судову практику, без врахування особливостей ситуації;
- Проблемою для прокурора є, значна віддаленість судів, у яких працюють слідчі судді (зважаючи на територіальний поділ, який функціонує зараз) та необхідність витрачати власні матеріальні ресурси для участі у засіданнях;
- Контроль нівелює формально скасоване рішення слідчого/прокурора про закриття кримінального провадження, визнання бездіяльності без надання чітких вказівок які конкретно слідчі/ розшукові дії треба провести.

#### *Пропоновані зміни*

- Передача прокурорам скасування постанов про закриття за скаргою заявників, потерпілих, коли відсутній склад правопорушення, але скаржник буде подавати апеляцію або приводить пресу, що стимулює прийняття рішень ;
- Прокурор має приймати рішення про встановлення місця знаходження радіоелектронного обладнання без звернення до суду;
- На прокурора можна перекласти особисте зобов'язання, тимчасовий доступ, щоб зменшити завантаженість судів;
- Повноваження слідчого судді потрібно звузити. Окремі запобіжні заходи має застосовувати прокурор, строки запобіжних заходів прибрати, навпаки можливість зміни за клопотанням сторони захисту;
- Прокурор має роз'яснювати, а суддя приймати рішення;

- Судовий контроль можливо звузити за рахунок надання прокурору права на погодження тимчасових доступів (окрім банківської таємниці та доступу до дзвінків і листування), а також застосування запобіжних заходів у вигляді особистого зобов'язання;
- Варто повністю передати прокурору повноваження слідчого судді.

## **20. На Вашу думку, що необхідно зробити для підвищення рівня довіри суспільства до прокуратури?**

- Більше висвітлювати діяльність прокуратури у ЗМІ, інформувати суспільство про роботу, більше висвітлювати роботу в позитивному ключі (10 згадок);
- Ефективно виконувати потрібну роботу, прибрати орієнтацію на формальні показники та доповідні (9 згадок);
- Забезпечення реальної незалежності прокурорів (8 згадок);
- Розширити повноваження прокуратури і прокурорів, щоб вони могли реально допомагати (8 згадок);
- Покращити матеріальне забезпечення прокурорів (7 згадок);
- Покращити якість кадрового забезпечення прокуратури — забезпечити належний кадровий відбір, запровадити конкурс на заміщення адміністративних посад, забезпечити повну укомплектованість кадрами, скоротити штат управлінців, забезпечити відкриту систему добору працівників, не допускати до професії випадкових людей (7 згадок);
- Перемогти корупцію (5 згадок);
- Виховувати суспільство у дусі поваги до закону (4 згадки);
- Інформувати суспільство про роль і функції прокуратури — зараз некоректні очікування від неї (4 згадки);
- Реально допомагати людям, захищати права потерпілих (4 згадки);
- Необхідно позбавити прокуратуру неприродних функцій (3 згадки);
- Встановити відповідальність за невиконання рішень прокурорів (3 згадки);
- Повернути формений одяг і класні чини (2 згадки);
- Підвищити рівень довіри у самій системі прокуратури одні до одних;
- Прийняти справедливі закони;
- Вивести прокуратуру з-під постійного політичного тиску;
- Працювати в рамках закону;
- Нівелювати вплив керівників підрозділів на прокурорів;
- Не долучатися до політики;
- Провести справжню реформу;
- Повернути старий КПК;
- Відрядити прокурорів до військових частин;
- Зменшити вплив працівників в обласних прокуратурах та Офісі Генерального Прокурора, та їх кількість;

- 
- Надати можливість обирати незалежні органи самоврядування;
  - Створити незалежну профспілку;
  - Посилити дисциплінарну відповідальність прокурорів;
  - Викорінити каральну функцію;
  - Запровадити вибори керівництва самими працівниками;
  - Бути прикладом чесності і справедливості;
  - Зупинити політику шельмування і паплюження прокурорів;
  - Зробити прозорою роботу дисциплінарного органу;
  - Більш чітко виписати повноваження прокурора в законодавстві;
  - Збільшити відповідальність населення за відмову від виконання своїх процесуальних обов'язків.



**АДВОКАТ  
МАЙБУТНЬОГО**