

ПРИВАТНЕ АКЦІОНЕРНЕ ТОВАРИСТВО
«ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД “НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ
УПРАВЛІННЯ”»

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

МИХАЙЛЮК Сергій Сергійович

УДК 347.963

ДИСЕРТАЦІЯ
ПРОКУРОРСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Спеціальність: 081 – «Право»

Галузь знань: 08 – «Право»

Подається на здобуття ступеня доктора філософії (PhD)

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

_____ С. С. Михайлюк

Науковий керівник – Євдокіменко Сергій Анатолійович, доктор юридичних наук, доцент кафедри публічного та приватного права.

Київ – 2026

АНОТАЦІЯ

Михайлюк С. С. Прокурорське самоврядування в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» (08 – «Право»). – Вищий навчальний заклад «Національна академія управління», Київ, 2026.

Метою дисертаційної роботи є комплексний науковий аналіз проблематики прокурорського самоврядування в Україні, запропонуванні шляхів вирішення відповідних проблем, які виникають у практиці прокурорського самоврядування, наданні пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства про прокурорське самоврядування.

У розділі 1 дисертації проаналізовано поняття та ознаки прокурорського самоврядування, його правові джерела та принципи, досліджено загальні положення про функціональні та організаційні основи прокурорського самоврядування.

Комплексно визначено ознаки прокурорського самоврядування, які полягають в тому, що прокурорське самоврядування: 1) є різновидом самоуправління, при якому суб'єкт такого управління і його об'єкт збігаються; 2) є різновидом професійного самоврядування, здійснюється в системі прокуратури України як єдиної системи органів, яка в порядку, передбаченому Конституцією та законами України виконує функції прокуратури; 3) здійснюється прокурорським корпусом, який складають усі особи (прокурори), професійними обов'язками яких є здійснення визначених ст.131-1 Конституції України функцій прокуратури; 4) полягає в самостійному вирішенні прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури; 5) полягає в колективному вирішенні прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури; 6) здійснюється прокурорським корпусом як безпосередньо, так і опосередковано; 7) здійснюється з визначеною законодавством метою.

У роботі сформульовано авторське комплексне визначення прокурорського самоврядування, під яким запропоновано розуміти різновид професійного самоврядування, яке здійснюється в системі прокуратури України прокурорським корпусом та полягає в самостійному та колективному вирішенні прокурорами як безпосередньо, так і опосередковано через органи прокурорського самоврядування визначених законодавством України питань внутрішньої, в окремих випадках і зовнішньої діяльності прокуратури.

Досліджено систему принципів прокурорського самоврядування. Визначено, що таку систему складають такі принципи як: 1) спрямованості прокурорського самоврядування на забезпечення незалежності прокурорів; 2) виборності; 3) колегіальності; 4) прозорості; 5) заборони втручання органів прокурорського самоврядування у здійснення прокурорами своїх повноважень. Досліджено особливості кожного з цих принципів та особливості його правового закріплення.

При дослідженні принципу прозорості прокурорського самоврядування встановлено, що така прозорість може бути внутрішньою та зовнішньою. Внутрішня прозорість у діяльності прокурорського самоврядування передбачає відкритість для усіх прокурорів інформації з тих питань, які відносяться до компетенції органів прокурорського самоврядування, можливість їх знайомитися з документами, отримувати копії цих документів тощо. Зовнішня прозорість означає, що інформація про прокурорське самоврядування є відкритою для широкої громадськості, може висвітлюватися у пресі та на телебаченні, обговорюватися у мережі Інтернет тощо.

За наслідками дослідження сформульовано положення про функціональні та організаційні основи прокурорського самоврядування. Встановлено, що функціональні основи прокурорського самоврядування об'єднують його мету та завдання. Вони нормативно визначені як такі, які пов'язані виключно з організацією прокурорської діяльності, а тому жодними повноваженнями у вирішенні тих питань, які належать до визначених Конституцією України функцій прокуратури, прокурорське самоврядування не

наділяється та не має. Організаційні основи прокурорського самоврядування складають ті основні положення прокурорського самоврядування, які визначають систему органів прокурорського самоврядування, їх склад, порядок формування, розподіл повноважень між ними, матеріальне, фінансове та кадрове забезпечення тощо. Організаційні основи прокурорського самоврядування на відміну від функціональних основ визначають те, як організовано є ті мета та завдання, що є притаманними прокурорському самоврядуванню.

У розділі 2 дисертації проаналізовано функціональні основи прокурорського самоврядування в Україні, а саме мета та завдання прокурорського самоврядування, визначено напрями вдосконалення функціональних основ прокурорського самоврядування в Україні.

Встановлено, що зміцнення незалежності прокурорів, захист від втручання в їх діяльність є однією з найбільш фундаментальних цілей прокурорського самоврядування та такою, яка визначає необхідність його функціонування загалом. Зроблено висновок, що основні загрози незалежності прокурорів при здійсненні ними своїх повноважень йдуть не зовні, а з середини прокуратури – тобто від самих прокурорів, які займають вищі адміністративні посади. У зв'язку з цим, в аспекті призначення прокурорського самоврядування надзвичайно важливим є забезпечення саме внутрішньої незалежності прокурорів від свого керівника.

На реалізацію цієї мети запропоновано шляхом закріплення у Законі України «Про прокуратуру» надати повноваження Раді прокурорів України зупиняти дію окремих правових актів Генерального прокурора чи інших прокурорів, які перебувають на адміністративних посадах, з питань внутрішньої діяльності прокуратури, які порушують незалежність прокурора. Запропоновано також надати Раді прокурорів України право відмовляти в припиненні розгляду повідомлення про загрозу незалежності прокурора, яке відкликається прокурором, що його подав, якщо така загроза полягала у тиску на прокурора з боку його керівника чи іншого прокурора, який перебуває на

більш вищій адміністративній посаді. Рада прокурорів України повинна завжди перевіряти причини, чому прокурор просить припинити розглядати його повідомлення про загрозу незалежності, а також встановлювати, чи не було таке прохання вчинено внаслідок неправомірних дій по відношенню до нього і лише тоді приймати відповідне рішення. Рада прокурорів України повинна також з'ясовувати, чи не варто продовжити розглядати такого повідомлення навіть за відсутності бажання прокурора, що його подав, якщо воно є важливим для встановлення певних обставин, або свідчить про існування тих чи інших системних проблем у забезпеченні незалежності прокурорів.

У роботі проведено класифікацію завдань прокурорського самоврядування. Визначено, що завдання прокурорського самоврядування можна поділити за способом нормативного закріплення на завдання, які є прямо закріплені у Законі України «Про прокуратуру», та завдання, які закріплені опосередковано. До першої групи слід віднести ті завдання, які безпосередньо визначені як такі завдання у статті 65 Закону України «Про прокуратуру». До другої групи завдань слід віднести усі інші завдання, наявність яких може вбачатися з аналізу усіх інших положень Закону.

Сформульовано також положення про внутрішній контроль прокурорського самоврядування за управлінням в органах прокуратури. Запропоновано як одну з цілей прокурорського самоврядування розглядати здійснення органами прокурорського самоврядування внутрішнього контролю за управлінням в органах прокуратури. Цей контроль повинен здійснюватися шляхом отримання органами прокурорського самоврядування необхідної інформації, пов'язаної зі здійсненням управління у прокуратурі, здійснення перевірки діяльності прокурорів, які перебувають на адміністративних посадах, з виконання покладених на них завдань, заслуховування на своїх засіданнях таких прокурорів, а в деяких випадках навіть скасовувати незаконні, або ж такі, які посягають на незалежність прокурора, накази.

Констатовано, що на сьогодні потенційно може виникнути проблема дублювання повноважень прокурорів, які перебувають на адміністративних

посадах, та прокурорського самоврядування щодо вирішення питань внутрішньої діяльності прокуратури, через що можуть виникати конфлікти. Виникнення таких конфліктів у практиці можливе там, де Закон України «Про прокуратуру» не досить чітко визначає порядок вирішення цих питань. Відсутність конфліктів між прокурорським самоврядуванням та Генеральним прокурором чи іншими прокурорами, які перебувають на адміністративних посадах, в частині вирішення питань внутрішньої діяльності прокуратури у практиці на сьогодні свідчить лише про слабкість інституту прокурорського самоврядування в Україні загалом.

У розділі 3 дисертації досліджено організаційні основи прокурорського самоврядування в Україні, о саме організаційні форми прокурорського самоврядування, питання фінансового забезпечення прокурорського самоврядування, а також напрями вдосконалення організаційних основ прокурорського самоврядування в Україні.

При дослідженні питань всеукраїнської конференції прокурорів як організаційної форми прокурорського самоврядування звернуто увагу на важливість того, щоб пропорційно кількість делегатів на всеукраїнську конференцію прокурорів відповідала кількості прокурорів, яку вони репрезентують. За таких умов найбільше буде знаходити свій прояв демократія у прокурорському самоврядуванні. Констатовано, що у практиці спостерігаються порушення цієї фундаментальної засади демократії, а це призводить до порушень прав прокурорів.

Запропоновано вимоги до членів Ради прокурорів України визначати на рівні Закону України «Про прокуратуру». Закон повинен передбачати, що кандидат у члени Ради прокурорів України повинен мати належний стаж прокурорської діяльності (не менше 10 років), бути компетентним, доброчесним, незалежним та неупередженим. Перевірку осіб, які мають намір стати членами Ради прокурорів України, на предмет відповідності вимогам, які висуваються, можна покласти на спеціальну Етичну комісію, яку можна було б сформувати як дорадчий орган при всеукраїнській конференції прокурорів.

У роботі встановлено, що фінансування прокурорського самоврядування на сьогодні повністю підпорядковане Офісу Генерального прокурора, оскільки здійснюється в межах коштів, виділених державним бюджетом на фінансування Офісу Генерального прокурора. Це є неправильним. Для того, щоб забезпечити незалежність та самоврядність органів прокурорського самоврядування прокурорське самоврядування повинне мати власний бюджет, який би формувався ними самостійно з певними гарантіями його матеріального забезпечення. Запропоновано запровадити такий централізований порядок фінансування органів прокурорського самоврядування з Державного бюджету України та в тих його обсягах, які б забезпечували належні економічні умови для здійснення ними своїх повноважень.

Визначено що напрями вдосконалення організаційних основ прокурорського самоврядування в Україні полягають у розширенні переліку органів прокурорського самоврядування, а також у забезпеченні способів здійснення функціональних основ прокурорського самоврядування (регламентації різного роду процедур участі прокурорського самоврядування у вирішенні питань кадрового, організаційного, матеріально-технічного забезпечення прокуратури, закріпленні процедури захисту органами прокурорського самоврядування прокурорів у індивідуальному порядку тощо).

За наслідками дослідження запропоновані окремі зміни та доповнення до законодавства України про прокуратуру.

Ключові слова: верховенство права; Всеукраїнська конференція прокурорів; завдання прокурорського самоврядування; організаційна форма; Офіс Генерального повноваження прокурора; права людини; прокуратура; прокурор; прокурорське самоврядування; компетенція прокуратури; мета прокурорського самоврядування; незалежність прокурора; принципи прокурорського самоврядування; організаційне забезпечення; Рада прокурорів України; самоврядування.

ANNOTATION

Mykhailiuk S. S. Prosecutorial Self-Governance in Ukraine. – Qualification scientific work on the rights of the manuscript.

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in the speciality 081 – Law (08 – Law). National Academy of Management, Kyiv, 2026.

The purpose of this dissertation is to conduct a comprehensive scientific analysis of the issues surrounding prosecutorial self-governance in Ukraine, to propose solutions to the relevant problems that arise in the practice of prosecutorial self-governance, and to offer recommendations for improving the current legislation on prosecutorial self-governance.

Chapter I of the dissertation analyzes the concept and characteristics of prosecutorial self-governance, its legal sources and principles, and examines the general provisions regarding the functional and organizational foundations of prosecutorial self-governance.

The characteristics of prosecutorial self-governance have been comprehensively defined as follows: 1) it is a form of self-governance in which the subject of such governance and its object coincide; 2) is a form of professional self-governance, exercised within the system of the Prosecutor's Office of Ukraine as a unified system of bodies that, in accordance with the procedures established by the Constitution and laws of Ukraine, performs the functions of the Prosecutor's Office; 3) is exercised by the prosecutorial corps, which consists of all individuals (prosecutors) whose professional duties include performing the functions of the Prosecutor's Office as defined in Article 131-1 of the Constitution of Ukraine; 4) consists of prosecutors independently resolving issues related to the internal operations of the prosecutor's office; 5) consists of prosecutors collectively resolving issues related to the internal operations of the prosecutor's office; 6) is exercised by the prosecutorial corps both directly and indirectly; 7) is exercised for the purpose defined by law.

This paper formulates the author's comprehensive definition of prosecutorial self-governance, which is proposed to be understood as a form of professional self-

governance exercised within the Ukrainian prosecutorial system by the prosecutorial corps and consisting of the independent and collective resolution by prosecutors – both directly and indirectly through bodies of prosecutorial self-governance – of certain issues of internal, and, in certain cases, the external activities of the prosecutor's office.

The system of principles governing prosecutorial self-governance is examined. It has been determined that this system consists of the following principles: 1) the orientation of prosecutorial self-governance toward ensuring the independence of prosecutors; 2) electivity; 3) collegiality; 4) transparency; 5) the prohibition of interference by prosecutorial self-governance bodies in the exercise of prosecutors' powers. The specific features of each of these principles and the specifics of their legal enshrinement were examined.

An examination of the principle of transparency in prosecutorial self-governance has shown that such transparency can be internal or external. Internal transparency in the activities of prosecutorial self-governance entails making information on matters falling within the jurisdiction of prosecutorial self-governance bodies available to all prosecutors, as well as providing them with the opportunity to review documents, obtain copies of such documents, and so on. External transparency means that information about prosecutorial self-governance is open to the general public, can be covered in the press and on television, discussed on the Internet, and so on.

Based on the findings of the study, provisions regarding the functional and organizational foundations of prosecutorial self-governance have been formulated. It has been established that the functional foundations of prosecutorial self-governance encompass its purpose and objectives. They are legally defined as relating exclusively to the organization of prosecutorial activities; therefore, prosecutorial self-governance is not vested with – and does not possess – any authority to resolve issues falling within the functions of the prosecutor's office as defined by the Constitution of Ukraine. The organizational foundations of prosecutorial self-governance consist of the basic provisions of prosecutorial self-governance that

define the system of prosecutorial self-governance bodies, their composition, the procedure for their formation, the distribution of powers among them, and their material, financial, and personnel support, among other things. Unlike the functional foundations, the organizational foundations of prosecutorial self-governance define how the goals and objectives inherent to prosecutorial self-governance are organized.

Chapter 2 of the dissertation analyzes the functional foundations of prosecutorial self-governance in Ukraine, specifically its goals and objectives, and identifies areas for improving these functional foundations.

It has been established that strengthening the independence of prosecutors and protecting them from interference in their activities is one of the most fundamental goals of prosecutorial self-governance and one that determines the necessity of its functioning as a whole. It is concluded that the main threats to the independence of prosecutors in the exercise of their powers do not come from outside, but from within the prosecutor's office – that is, from the prosecutors themselves who hold senior administrative positions. In this regard, in terms of the purpose of prosecutorial self-governance, it is of paramount importance to ensure the internal independence of prosecutors from their superiors.

To achieve this goal, it is proposed that the Law of Ukraine “On the Prosecutor's Office” be amended to grant the Council of Prosecutors of Ukraine the authority to suspend the effect of certain legal acts issued by the Prosecutor General or other prosecutors holding administrative positions regarding the internal operations of the prosecutor's office, if such acts violate the independence of a prosecutor. It is also proposed to grant the Council of Prosecutors of Ukraine the right to refuse to discontinue consideration of a report regarding a threat to a prosecutor's independence that is withdrawn by the prosecutor who filed it, if such a threat consisted of pressure on the prosecutor exerted by his or her supervisor or another prosecutor holding a higher administrative position. The Council of Prosecutors of Ukraine must always verify the reasons why a prosecutor requests that consideration of his or her report on a threat to independence be discontinued, as well as determine whether such a request was made as a result of unlawful actions

against him or her, and only then make an appropriate decision. The Council of Prosecutors of Ukraine must also determine whether it is appropriate to continue reviewing such a report even if the prosecutor who filed it does not wish to do so, if the report is important for establishing certain circumstances or indicates the existence of systemic problems in ensuring the independence of prosecutors.

This paper classifies the tasks of prosecutorial self-governance. It is determined that the tasks of prosecutorial self-governance can be divided, based on the manner in which they are enshrined in law, into those that are explicitly enshrined in the Law of Ukraine “On the Prosecutor’s Office” and those that are enshrined indirectly. The first group includes those tasks that are directly defined as such in Article 65 of the Law of Ukraine “On the Prosecutor’s Office.” The second group includes all other tasks, the existence of which can be inferred from an analysis of all other provisions of the Law.

Provisions have also been formulated regarding the internal oversight of prosecutorial self-governance over management within the prosecutor’s office. It is proposed that one of the objectives of prosecutorial self-governance be the exercise by prosecutorial self-governance bodies of internal oversight over management within the prosecutor’s office. This oversight should be exercised by prosecutor self-governing bodies obtaining the necessary information related to the administration of the prosecutor’s office, reviewing the performance of prosecutors holding administrative positions in fulfilling their assigned tasks, hearing such prosecutors at their meetings, and, in some cases, even revoking orders that are unlawful or that infringe upon a prosecutor’s independence.

It has been noted that, at present, there is a potential for overlapping authority between prosecutors holding administrative positions and the prosecutorial self-governing body regarding the resolution of issues related to the internal operations of the prosecutor’s office, which could lead to conflicts. In practice, such conflicts may arise where the Law of Ukraine “On the Prosecutor’s Office” does not clearly define the procedure for resolving these issues. The absence of conflicts between prosecutorial self-governance and the Prosecutor General or other prosecutors

holding administrative positions regarding the resolution of issues related to the internal operations of the prosecutor's office in current practice merely indicates the weakness of the institution of prosecutorial self-governance in Ukraine as a whole.

Section III of the dissertation examines the organizational foundations of prosecutorial self-governance in Ukraine, specifically the organizational forms of prosecutorial self-governance, issues of financial support for prosecutorial self-governance, as well as directions for improving the organizational foundations of prosecutorial self-governance in Ukraine.

In examining the issues surrounding the All-Ukrainian Conference of Prosecutors as an organizational form of prosecutorial self-governance, attention was drawn to the importance of ensuring that the number of delegates to the All-Ukrainian Conference of Prosecutors is proportional to the number of prosecutors they represent. Under such conditions, democracy will find its fullest expression in prosecutorial self-governance. It has been noted that violations of this fundamental principle of democracy are observed in practice, which leads to violations of prosecutors' rights.

It is proposed that the requirements for members of the Council of Prosecutors of Ukraine be established at the level of the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office." The law should stipulate that a candidate for membership in the Council of Prosecutors of Ukraine must have sufficient experience as a prosecutor (at least 10 years), and must be competent, of good character, independent, and impartial. The task of verifying whether individuals intending to become members of the Council of Prosecutors of Ukraine meet the established requirements could be entrusted to a special Ethics Commission, which could be formed as an advisory body under the All-Ukrainian Conference of Prosecutors.

The study found that funding for prosecutorial self-governance is currently entirely subordinate to the Office of the Prosecutor General, as it is provided within the limits of the funds allocated by the state budget to finance the Office of the Prosecutor General. This is incorrect. To ensure the independence and self-governance of prosecutorial self-governing bodies, these bodies must have their own

budget, which they would formulate independently with certain guarantees of its financial support. It is proposed to introduce such a centralized system of funding for prosecutorial self-governing bodies from the State Budget of Ukraine, in amounts sufficient to ensure adequate financial conditions for them to exercise their powers.

It is determined that the areas for improving the organizational foundations of prosecutorial self-governance in Ukraine lie in expanding the list of prosecutorial self-governance bodies, as well as in ensuring the means to implement the functional foundations of prosecutorial self-governance (regulating various procedures for the participation of prosecutorial self-governance bodies in addressing issues related to personnel, organizational, and logistical support for the prosecutor's office, establishing procedures for the protection of individual prosecutors by prosecutorial self-governance bodies, etc.).

Based on the findings of the study, specific amendments and additions to Ukraine's legislation on the prosecutor's office have been proposed.

Keywords: rule of law; All-Ukrainian Conference of Prosecutors; objectives of prosecutorial self-governance; organizational form; Prosecutor General's Office; human rights; prosecutor's office; prosecutor; prosecutorial self-governance; powers of prosecutor's office; purpose of prosecutorial self-governance; independence of prosecutor; principles of prosecutorial self-governance; organizational support; Council of Prosecutors of Ukraine; self-governance.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Михайлюк С. С. Принципи прокурорського самоврядування в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2024. Вип. 86. Ч. 5. С. 187–193. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.86.5.28>
2. Михайлюк С. С. Прокурорське самоврядування: поняття та ознаки. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. Вип. 2. С. 1105–1111. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.02.165>

3. Михайлюк С. С. Всеукраїнська конференція прокурорів як організаційна форма прокурорського самоврядування в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія ПРАВО. 2025. Вип. 89. Ч. 4. С. 34–40. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.89.4.5>

4. Михайлюк С. С. Зміцнення незалежності прокурорів та захист від втручання в їх діяльність як мета прокурорського самоврядування. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. Вип. 6. Ч. 3. С. 293–298. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.06.3.44>

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Михайлюк С. С. Правові джерела прокурорського самоврядування. Збірник матер. IV Міжнар. наук.-практ. конф. з нагоди відзначення Міжнародного дня прав людини (м. Київ, 5 грудня 2024 р.). Київ: ДНДІ МВС України, 2024. С. 306–309.

6. Михайлюк С. С. Окремі проблемні питання фінансування прокурорського самоврядування. *Правотворча діяльність та забезпечення системності законодавства України в умовах євроінтеграції*: збірник матер. Наук.-практ. круг. столу (м. Київ, 03 квітня 2025 р.). Одеса: Вид-во «Юридика», 2025. С. 278–280.

7. Михайлюк С. С. Щодо розширення організаційних форм прокурорського самоврядування. *Період трансформаційних процесів в світовій науці: задачі та виклики*: збірник наук. праць з матер. VI Міжнар. наук. конф. (м. Полтава, 28 листопада 2025 р.). Вінниця: ТОВ «УКРЛОГОС Груп», 2025. С. 251–254. DOI: <https://doi.org/10.62731/mcnd-28.11.2025>

8. Михайлюк С. С. Участь прокурорського самоврядування у визначенні потреб кадрового забезпечення прокуратури. *Актуальні питання розвитку галузей науки*: збірник наук. праць з матер. VII Міжнар. наук. конф. (м. Біла Церква, 24 квітня 2026 р.). Вінниця: ТОВ «УКРЛОГОС Груп», 2026. С. 131–135. DOI: <https://doi.org/10.62731/mcnd-09.05.2025>

ЗМІСТ

ВСТУП.....	16
РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ ПРО ПРОКУРОРСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	26
1.1. Поняття та ознаки прокурорського самоврядування.....	26
1.2. Правові джерела прокурорського самоврядування в Україні.....	43
1.3. Принципи прокурорського самоврядування в Україні.....	49
1.4. Загальні положення про функціональні та організаційні основи прокурорського самоврядування.....	61
Висновки до розділу 1.....	66
РОЗДІЛ 2. ФУНКЦІОНАЛЬНІ ОСНОВИ ПРОКУРОРСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	70
2.1. Мета прокурорського самоврядування в Україні.....	70
2.2. Завдання прокурорського самоврядування в Україні.....	94
2.3. Напрями вдосконалення функціональних основ прокурорського самоврядування в Україні.....	109
Висновки до розділу 2.....	120
РОЗДІЛ 3. ОРГАНІЗАЦІЙНІ ОСНОВИ ПРОКУРОРСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	126
3.1. Всеукраїнська конференція прокурорів як організаційна форма прокурорського самоврядування.....	126
3.2. Рада прокурорів України як організаційна форма прокурорського самоврядування.....	135
3.3. Фінансове забезпечення прокурорського самоврядування.....	155
3.4. Напрями вдосконалення організаційних основ прокурорського самоврядування в Україні.....	159
Висновки до розділу 3.....	165
ВИСНОВКИ.....	170
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	183
ДОДАТКИ.....	203

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Забезпечення інституційної незалежності прокурорів від втручання в їх діяльність, потреба оптимізації управління в прокуратурі, захист професійних прав прокурорів вимагає якісного функціонування в Україні органів прокурорського самоврядування. Зазначене пояснюється тим, що саме прокурорське самоврядування на сьогодні законодавчо розглядається як один з головних інструментів захисту прокурорів від зовнішнього та внутрішнього тиску, формує систему балансу інтересів в управлінні прокуратурою, сприяє захищеності прокурорів. Як наслідок, це загалом дозволяє прокурорам у процесі здійснення своїх повноважень ухвалювати законні та обґрунтовані рішення, ефективно відстоювати свої професійні права. Крім того, варто враховувати, що й посилення інституційної незалежності прокуратури та прокурорського самоврядування є однією з базових вимог при вступі України до Європейського Союзу.

Не дивлячись на те, що інститут прокурорського самоврядування закріплений на законодавчому рівні в Україні вже більше десятиліття, вважати його інституційно сформованим, на жаль не можна. Матеріальна та адміністративна залежність прокурорського самоврядування від Офісу Генерального прокурора, обмежені повноваження прокурорського самоврядування, недостатня участь у самоврядуванні прокурорів як суб'єктів управління свідчать про те, що на сьогодні прокурорське самоврядування ще лише перебуває у процесі свого формування. У практиці спостерігається розрив між нормативно задекларованими цілями прокурорського самоврядування та реальними практичними процесами управління в органах прокуратури. Зазначене, на наш погляд, вимагає комплексного вирішення проблем прокурорського самоврядування насамперед на законодавчому рівні.

Низка аспектів окресленої проблеми у різні роки розглядалися в незначній кількості наукових публікацій таких вітчизняних дослідників, як: Є. А. Безкровний, І. В. Берднік, Ю. Ю. Варга, Д. М. Добровольський, О. О. Долгий, Л. С. Драгомирецька, Д. С. Д'ячков, І. М. Козьяков,

С. К. Костенко, О. В. Маслова, А. М. Мудров, С. Л. Назарук, Н. С. Наулік, К. В. Пилипенко, О. В. Плахотнік, Ю. Є. Полянський, О. С. Проневич, Р. Скриньковський, М. М. Стефанчук, О. З. Хотинська-Нор та деяких інших.

Віддаючи належне працям зазначених дослідників та не дивлячись на важливість питання прокурорського самоврядування в Україні, у правовій науці його дослідженню ще не приділено належної уваги. На сьогодні фактично відсутні комплексні новітні монографічні дослідження питань поняття прокурорського самоврядування, його принципів, функціональних та організаційних основ тощо. Усе це обумовлює актуальність проведеного дослідження.

Теоретичну основу дослідження складають праці вітчизняних науковців, насамперед, тих, які досліджували наукові питання у сфері прокуратури та прокурорського нагляду загалом та прокурорського самоврядування, зокрема: О. О. Баганець, Н. М. Бакаянова, Л. В. Білозьорова, В. М. Гаращук, Горобець Н.О., В. В. Долежан, С. В. Жуков, М. О. Ізотова, С. К. Іонушас, С. В. Ківалов, З. Р. Кісіль, А. В. Лапкін, О. Г. Мартинюк, О. І. Медведько, Н. С. Наулік, В. Л. Ортинський, В. М. Панов, К. В. Пилипенко, С. В. Подкопаєв, О. А. Селіванов, М. М. Стефанчук, Є. В. Страшок, В. В. Сухонос, Ю. М. Тодика, М. І. Хавронюк, В. С. Шевчук та низки інших провідних вчених.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконане згідно з планом науково-дослідної роботи ВНЗ «Національна академія управління» у межах теми: «Правове забезпечення суспільних відносин в умовах європейської інтеграції» (державний реєстраційний номер № 0122U202084).

Тему дисертаційного дослідження затверджено 14 жовтня 2022 року на засіданні Вченої ради Вищого навчального закладу «Національна академія управління» (протокол № 7).

Мета та завдання дослідження. Мета дослідження полягає у комплексному науковому аналізі проблематики прокурорського самоврядування і України, запропонуванні шляхів вирішення відповідних

проблем, які виникають у діяльності органів прокурорського самоврядування, наданні пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства про прокуратуру та прокурорське самоврядування.

Для реалізації цієї мети, необхідно виконати такі завдання:

- визначити поняття та сформулювати ознаки прокурорського самоврядування;
- сформулювати сукупність правових джерел прокурорського самоврядування в Україні;
- розкрити принципи прокурорського самоврядування в Україні;
- визначати загальні ознаки функціональних та організаційних основ прокурорського самоврядування;
- встановити мету та завдання прокурорського самоврядування в Україні;
- визначити напрями вдосконалення функціональних основ прокурорського самоврядування в Україні;
- розкрити особливості всеукраїнської конференції прокурорів як організаційної форми прокурорського самоврядування;
- розкрити особливості Ради прокурорів України як організаційної форми прокурорського самоврядування;
- охарактеризувати особливості фінансового забезпечення прокурорського самоврядування;
- визначити напрями вдосконалення організаційних основ прокурорського самоврядування в Україні.

Об’єктом дослідження є прокуратура України як правова інституція та явище правової дійсності.

Предметом дослідження є прокурорське самоврядування в Україні.

Методи дослідження. В процесі проведення наукового дослідження були використані загальнонаукові методи пізнання та спеціальні методи юридичної науки. При написанні роботи, зокрема, використано, такі методи дослідження як діалектичний метод та метод аналізу, системно-структурний

метод та метод класифікації, порівняльно-правовий, логіко-граматичний, формально-юридичний методи тощо.

За допомогою *діалектичного* методу у дисертації досліджено взаємозв'язок функціональних та організаційних основ прокурорського самоврядування в Україні (підрозділ 1.4 роботи), особливостей мети та завдань прокурорського самоврядування (підрозділи 2.1 та 2.2 роботи), а метод *аналізу* – при дослідженні поняття та змісту принципів прокурорського самоврядування як явища, яке має свою правову природу (підрозділ 1.1 роботи). *Системно-структурний* метод застосовувався під час аналізу організаційних основ прокурорського самоврядування в Україні, зокрема, особливостей правового становища всеукраїнської конференції прокурорів та Ради прокурорів України як організаційних форм прокурорського самоврядування (підрозділи 3.1 та 3.2 роботи), метод *класифікації* було використано при дослідженні класифікації завдань прокурорського самоврядування (підрозділ 2.2 роботи).

Історичний метод використовувався при дослідженні окремих історичних аспектів нормативного регулювання прокурорського самоврядування в Україні (підрозділ 1.2 роботи), а *порівняльно-правовий* метод був використаний при порівнянні правового регулювання прокурорського самоврядування з іншими видами професійного самоврядування (підрозділи 1.1, 1.3 та 2.3). *Формально-юридичний* метод застосовано при формулюванні пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства (підрозділи, 1.4, 2.1, 2.3, 3.1). *Логіко-граматичний* метод було використано при з'ясуванні змісту окремих положень законодавства, які сформульовано нечітко (підрозділ 3.2 роботи).

Наукова новизна одержаних результатів зумовлена тим, що ця дисертація є комплексним науковим новітнім дослідженням проблем прокурорського самоврядування в Україні у вітчизняній науці. Здійснене автором дослідження дало змогу сформулювати низку нових наукових висновків з проблемних питань прокурорського самоврядування в Україні.

Новизна знаходить свій прояв у таких нових наукових положеннях, які виносяться на захист:

уперше:

– комплексно визначено ознаки прокурорського самоврядування, які полягають в тому, що прокурорське самоврядування: 1) є різновидом самоуправління, при якому суб'єкт цього управління та його об'єкт збігаються; 2) є різновидом професійного самоврядування, здійснюється в системі прокуратури України як єдиної системи органів, яка в порядку, передбаченому Конституцією та законами України виконує функції прокуратури; 3) здійснюється прокурорським корпусом, який складають усі особи (прокурори), професійними обов'язками яких є здійснення визначених ст.131-1 Конституції України функцій прокуратури; 4) полягає в самостійному вирішенні прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури; 5) полягає в колективному вирішенні прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури; 6) здійснюється прокурорським корпусом як безпосередньо, так і опосередковано; 7) здійснюється з визначеною законодавством метою;

– сформульовано авторське комплексне визначення прокурорського самоврядування, під яким запропоновано розуміти різновид професійного самоврядування, яке здійснюється в системі прокуратури України прокурорським корпусом та полягає в самостійному та колективному вирішенні прокурорами як безпосередньо, так і опосередковано через органи прокурорського самоврядування визначених законодавством України питань внутрішньої, в окремих випадках і зовнішньої діяльності прокуратури;

– запропоновано надати Раді прокурорів України право відмовляти в припиненні розгляду повідомлення про загрозу незалежності прокурора, яке відкликається прокурором, що його подав, якщо на думку Ради прокурорів України така загроза полягала у тиску на прокурора з боку його керівника чи іншого прокурора, який перебуває на більш вищій адміністративній посаді. Рада прокурорів України повинна завжди перевіряти причини, чому прокурор просить припинити розглядати його повідомлення про загрозу незалежності, а

також встановлювати, чи не було таке прохання вчинено внаслідок неправомірних дій по відношенню до нього і лише тоді приймати відповідне рішення. Рада прокурорів України повинна також з'ясовувати, чи не варто продовжити розглядати таке повідомлення навіть за відсутності бажання прокурора, що його подав, якщо воно є важливим для встановлення певних обставин, або свідчить про існування тих чи інших системних проблем у забезпеченні незалежності прокурорів;

– сформульовано комплексне положення про функціональні та організаційні основи прокурорського самоврядування. Встановлено, що функціональні основи прокурорського самоврядування об'єднують його мету та завдання. Вони нормативно визначені як такі, які пов'язані виключно з організацією прокурорської діяльності, а тому жодними повноваженнями у вирішенні тих питань, які належать до визначених Конституцією України функцій прокуратури, прокурорське самоврядування не наділяється та не має. Організаційні основи прокурорського самоврядування складають ті основні положення прокурорського самоврядування, які визначають систему органів прокурорського самоврядування, їх склад, порядок формування, розподіл повноважень між ними, матеріальне, фінансове та кадрове забезпечення тощо. Організаційні основи прокурорського самоврядування на відміну від функціональних основ визначають те, як організованою є ті мета та завдання, що є притаманними прокурорському самоврядуванню;

– сформульовано положення про внутрішній контроль прокурорського самоврядування за управлінням в органах прокуратури. Запропоновано як одну з цілей прокурорського самоврядування розглядати здійснення органами прокурорського самоврядування внутрішнього контролю за управлінням в органах прокуратури. Цей контроль повинен здійснюватися шляхом отримання органами прокурорського самоврядування необхідної інформації, пов'язаної зі здійсненням управління у прокуратурі, здійснення перевірки діяльності прокурорів, які перебувають на адміністративних посадах, з виконання покладених на них завдань, заслуховування на своїх засіданнях таких

прокурорів, а в деяких випадках навіть скасовувати незаконні, або ж такі, які посягають на незалежність прокурора, накази;

удосконалено:

– положення про прозорість у діяльності прокурорського самоврядування. Визначено, що така прозорість може бути внутрішньою та зовнішньою. Внутрішня прозорість у діяльності прокурорського самоврядування передбачає відкритість для усіх прокурорів інформації з тих питань, які відносяться до компетенції органів прокурорського самоврядування, можливість їх знайомитися з документами, отримувати копії цих документів тощо. Зовнішня прозорість означає, що інформація про прокурорське самоврядування є відкритою для широкої громадськості, може висвітлюватися у пресі та на телебаченні, обговорюватися у мережі Інтернет тощо;

– класифікацію завдань прокурорського самоврядування. Визначено, що завдання прокурорського самоврядування можна поділити за способом нормативного закріплення на завдання, які є прямо закріплені у Законі України «Про прокуратуру», та завдання, які закріплені опосередковано. До першої групи слід віднести ті завдання, які безпосередньо визначені як такі завдання у статті 65 Закону України «Про прокуратуру». До другої групи завдань слід віднести усі інші завдання, наявність яких може вбачатися з аналізу усіх інших положень Закону;

– положення про представництво прокурорів у органах прокурорського самоврядування. Звернуто увагу на важливість того, щоб пропорційно кількість делегатів на всеукраїнську конференцію прокурорів відповідала кількості прокурорів, яку вони репрезентують. За таких умов найбільше буде знаходити свій прояв демократія у прокурорському самоврядуванні. Констатовано, що у практиці спостерігаються порушення цієї фундаментальної засади демократії, а це призводить до порушень прав прокурорів;

дістало подальшого розвитку:

– система принципів прокурорського самоврядування. Визначено, що таку систему складають такі принципи як: 1) спрямованості прокурорського самоврядування на забезпечення незалежності прокурорів; 2) виборності; 3) колегіальності; 4) прозорості; 5) заборони втручання органів прокурорського самоврядування у здійснення прокурорами своїх повноважень;

– положення про вимоги до осіб, які мають намір балотуватися у члени Ради прокурорів України. Запропоновано вимоги до членів Ради прокурорів України визначати на рівні Закону України «Про прокуратуру». Закон повинен передбачати, що кандидат у члени Ради прокурорів України повинен мати належний стаж прокурорської діяльності (не менше 10 років), бути компетентним, доброчесним, незалежним та неупередженим. Перевірку осіб, які мають намір стати членами Ради прокурорів України, на предмет відповідності вимогам, які висуваються, можна покласти на спеціальну Етичну комісію, яку можна було б сформувати як дорадчий орган при всеукраїнській конференції прокурорів;

– положення про повноваження Ради прокурорів України. Запропоновано шляхом закріплення у Законі України «Про прокуратуру» надати повноваження Раді прокурорів України зупиняти дію окремих правових актів Генерального прокурора чи інших прокурорів, які перебувають на адміністративних посадах, з питань внутрішньої діяльності прокуратури, які порушують незалежність прокурора.

У роботі запропоновані окремі зміни та доповнення до Закону України «Про прокуратуру», запропоновано шляхи вирішення окремих правових проблем, які виникають у діяльності прокурорського самоврядування (Додаток А).

Теоретичне та практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що теоретичні висновки та практичні пропозиції, які сформульовані у дисертації можуть бути використані у:

правотворчості – для вдосконалення чинного законодавства у сфері організації та діяльності прокуратури;

правозастосовній діяльності – для підвищення ефективності діяльності прокурорського самоврядування з виконання покладених на нього завдань, ефективності реалізації норм законодавства про прокуратуру (довідка Хмельницької обласної прокуратури від 06.07.2026 № 05-156вих-26; довідка Окружної прокуратури міста Хмельницький від 06.07.2026 № 55-5321вих-26);

освітньому процесі – при викладанні навчальної дисципліни «Органи кримінальної юстиції в Україні» та «Професійна юридична етика», а також при підготовці методичних матеріалів, підручників, посібників за цим напрямом (акт впровадження ВНЗ «Національна академія управління» від 27.05.2026);

науково-дослідній сфері – як підґрунтя для подальших наукових досліджень, пов'язаних із правовим статусу прокурора та відповідних інституцій (довідка ВНЗ «Національна академія управління» від 26.12.2025 № 03-25/87).

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійним науковим дослідженням здобувача. Основні теоретичні положення і практичні висновки, які складають зміст наукової новизни дослідження, отримані дисертантом особисто.

Апробація результатів дисертації. Теоретичні висновки і практичні рекомендації, що містяться в дисертації, оприлюднювалися, доповідалися та обговорювалися на наукових та науково-практичних конференціях, круглих столах, зокрема, на: IV Міжнародній науково-практичній конференції з нагоди відзначення Міжнародного дня прав людини (5 грудня 2024 р., Київ), науково-практичному круглому столі «Правотворча діяльність та забезпечення системності законодавства України в умовах євроінтеграції» (03 квітня 2025 р., Київ), VI Міжнародній науковій конференції «Період трансформаційних процесів в світовій науці: задачі та виклики» (28 листопада 2025 р., Полтава), VII Міжнародній науковій конференції «Актуальні питання розвитку галузей науки» (24 квітня 2026 р., Біла Церква).

Публікації. Основні теоретичні положення і висновки дисертаційної роботи знайшли відображення у 8 наукових публікаціях, зокрема у 4 наукових статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України, а також у 4 тезах доповідей на наукових, науково-практичних конференціях і круглих столах.

Структура та обсяг дисертації обумовлені метою й завданнями дослідження. Дисертація складається з анотації, вступу, трьох розділів (11 підрозділів), висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг роботи становить 212 сторінок, з них: основний текст – 167 сторінок, список використаних джерел (171 найменування) – 20 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ ПРО ПРОКУРОРСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

1.1. Поняття та ознаки прокурорського самоврядування

Прокурорське самоврядування є відносно новим правовим інститутом, причому не лише для України, а й для інших країн Європи [1].

Варто зауважити, що запровадження ще зовсім нещодавно прокурорського самоврядування розглядалося досить дискусійним у науці. Так, наприклад, О. М. Медведько, аналізуючи у 2010 році питання управління у прокуратурі звертав увагу на пропозицію, що містилася у той час у одному з останніх проектів Закону України «Про прокуратуру», розробленого робочою групою Мініюсту та Національною комісією із зміцнення демократії та утвердження верховенства права про створення в Україні системи прокурорського самоврядування, подібного до суддівського самоврядування, з поширенням більшості атрибутів суддівського самоврядування на прокурорську систему (розділ VIII «Органи самоврядування прокуратури»). Причому, на його думку, ця новація не враховувала істотних відмінностей між прокуратурою і судом, між прокурорами і суддями. Зазначене на думку науковця свідчило про те, що відповідна законодавча пропозиція носить умоглядний характер і неприйнятна для прокуратури з огляду на централізований характер прокурорської системи і єдиноначальність прийняття управлінських рішень [2, с. 95-96, 109]. Однак, відомо, що незабаром інститут прокурорського самоврядування у законодавстві України все ж був реалізований.

Погоджуємося з думкою, що колективне вирішення прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури є проявом демократизму в організаційних засадах прокуратури, що в кінцевому рахунку є свідченням розвитку

конституційних засад демократизму держави [3, с. 103]. Таке прокурорське самоврядування пов'язане з демократизацією українського суспільства та реформуванням прокуратури, втіленням позитивного досвіду країн Європи у національне законодавство України.

Належне визначення поняття «прокурорське самоврядування» неможливе без визначення його складових, якими є поняття «прокурорське» (від слова «прокурор») та «самоврядування». Розпочнемо з останнього.

У філології самоврядування визначається як форма управління, за якого суспільство, певна організація, господарська чи адміністративна одиниця тощо мають право самостійно вирішувати питання внутрішнього керівництва [4, с. 142]. Сутність поняття «самоврядування» знаходимо і у правовій науці. Так, під самоврядуванням розуміється тип соціального управління, за якого управлінські об'єкт й суб'єкт збігаються, тобто самі люди управляють своїми справами, спільно приймають рішення, діють з метою їх реалізації. Основними властивостями самоврядування є: належність влади всьому колективу, її здійснення колективом або безпосередньо, або через виборні органи; єдність, збіг суб'єкта та об'єкта управління; самоконтроль та саморегуляція завдяки спільно прийнятим соціальним нормам; спільне ведення загальних справ; самофінансування; обстоювання та захист спільних інтересів на основі самодіяльності й самовідповідальності [5, с. 413–414]. Самоврядування розглядається також як один із найдавніших і універсальних принципів серед тих, що застосовуються в управлінні починаючи з ранніх стадій розвитку людського суспільства [6, с. 485].

Відтак, самоврядування є одним з проявів особливого виду управління – самоуправління.

Слово ж «прокурорське» є прикметником до «прокурор» [7, с. 211], останнє означає посадову особу органу прокуратури (ст.15 Закону України «Про прокуратуру» [8]).

Згідно з ч.1 ст.65 Закону України «Про прокуратури» прокурорське самоврядування – це самостійне колективне вирішення прокурорами питань

внутрішньої діяльності прокуратури з метою: 1) забезпечення організаційної єдності функціонування органів прокуратури, підвищення якості роботи прокурорів; 2) зміцнення незалежності прокурорів, захисту від втручання в їх діяльність; 3) участі у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення прокурорів, а також контролю за додержанням установлених нормативів такого забезпечення; 4) обрання чи призначення прокурорів до складу інших органів у випадках та в порядку, встановлених законом [8].

З урахуванням наведеного, на наш погляд, можна визначити ознаки прокурорського самоврядування. Ці ознаки визначають як загальні властивості, притаманні будь-якому самоврядуванню, так і ті його особливості, які притаманні виключно прокурорському самоврядуванню. Вважаємо, що ознаки прокурорського самоврядування полягають в тому, що прокурорське самоврядування:

1) є різновидом самоуправління, тобто такого управління, при якому суб'єкт цього управління та його об'єкт збігаються. Як і в інших видах самоврядування, у прокурорському самоврядуванні збігаються суб'єкт прокурорського самоуправління, яким загалом є усі прокурори, та об'єкт самоуправління, який знову ж таки складають усі прокурори. Прокурори разом самостійно вирішують визначені законом питання, які стосуються прокуратури та віднесені до предмета відання прокурорського самоврядування. Як наслідок, це означає й те, що прокурорське самоврядування здійснюється прокурорами в інтересах усіх прокурорів, як суб'єктів, що наділені державою повноваженнями здійснювати визначені Конституцією та законами України функції прокуратури. Перелік таких суб'єктів (прокурорів), які у своїй сукупності діють і як суб'єкти, так і об'єкти управління, визначений ст.15 Закону «Про прокуратуру». Принагідно варто зауважити, що слід розмежовувати поняття прокурора та працівника прокуратури. Останніми є не лише прокурори, а й інші працівники, які статусу прокурора не мають –

державні службовці, технічні працівники. Прокурорське ж самоврядування здійснюється виключно в інтересах саме прокурорів;

2) є різновидом професійного самоврядування, здійснюється в системі прокуратури України як єдиної системи органів, яка в порядку, передбаченому Конституцією та законами України виконує функції підтримання публічного обвинувачення в суді, організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку, представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [51, с. 1107].

У науці самоврядування поділяють на територіальне та нетериторіальне [9, с. 34; 10, с. 34]. Нетериторіальним самоврядуванням є низка публічно-правових професійних об'єднань, які виступають, зокрема, і як професійне самоврядування. Професійному самоврядуванню властиві такі риси, як точно означена діяльність певної категорії осіб й обстоювання інтересів певної замкненої категорії осіб [79]. До нетериторіальних організацій професійного спрямування відносять органи адвокатського самоврядування, однак також зауважується, що все ж таки, у адвокатського самоврядування є певна територіальна організація [11, с. 129]. При цьому, у науці щодо професійного самоврядування також стверджується, що інститут професійного самоврядування включає систему свідомо-вольових конкретних дій та операцій з охорони і захисту прав, свобод і законних інтересів особи, що здійснюються юристами на професійній основі у межах права і мають юридичні наслідки [12, с. 482].

Однак, якщо характеризувати прокурорське самоврядування, то воно є чітко визначеним професійним самоврядуванням, фактично повністю позбавлене територіальної організації – органи прокурорського самоврядування фактично існують виключно на всеукраїнському рівні;

3) здійснюється прокурорським корпусом. Суб'єктами прокурорського самоврядування є усі прокурори загалом, які у своїй сукупності складають

прокурорський корпус, а також сформовані ними органи прокурорського самоврядування. Участь прокурора у прокурорському самоврядуванні не пов'язана з окремим його волевиявленням. Як цілком обґрунтовано зазначає С. К. Костенко, аплікант, отримавши статус прокурора, автоматично стає частиною професійної спільноти, щодо якої законодавцем застосовується термін «прокурорський корпус». Саме представники цього корпусу є носіями права на самоврядування й обов'язку виконувати рішення органів самоврядування. Ці права та обов'язки можуть бути втрачені тільки у разі вибуття зі складу прокурорського корпусу – звільнення з посади або припинення повноважень прокурора [13, с. 11].

Слід звернути увагу на те, що таке поняття як «прокурорський корпус», вживається у Законі «Про прокуратуру» лише один раз. Частина 9 ст.71 Закону, яка визначає повноваження Ради прокурорів, передбачає, що Рада прокурорів вправі оприлюднювати заяви від імені прокурорського корпусу про факти порушення незалежності прокурора. В той же час, сама Рада прокурорів замість поняття «прокурорський корпус» інколи використовує у його значенні інший термін – «прокурорська спільнота». Так, наприклад, у рішенні Ради прокурорів України «Про результати розгляду питань щодо соціального захисту окремих прокурорів які мають інвалідність» № 3-24-РПУ від 01.11.2024 року Рада прокурорів України визнала, «...що *прокурорська спільнота* (виділено нами – С.М) і Рада прокурорів України негативно оцінюють можливі випадки отримання прокурорами статусу особи з інвалідністю з використанням адміністративного ресурсу у випадку підтвердження таких фактів» [14, с. 11].

Поміж тим, у науці поняття прокурорського корпусу використовується частіше [15; 16]. Необхідно погодитися зі О. І. Скибенком, що під прокурорським корпусом варто розуміти організовану спільноту прокурорів, які безпосередньо виконують конституційні функції прокуратури. Саме для цієї категорії осіб доцільно використовувати термін «прокурорський корпус», який позначає сукупність усіх прокурорів органів прокуратури, метою

діяльності яких є служіння закону, захист прав і законних інтересів людини, громадянина і держави [17, с. 114]. Таким чином, прокурорський корпус складають виключно ті особи, професійними обов'язками яких є здійснення визначених ст. 131-1 Конституції України [18] функцій прокуратури. Задля правильного розуміння цього поняття варто зауважити, що у органах прокуратури працівниками поряд з прокурорами, які відносяться до прокурорського корпусу, є і інші працівники – державні службовці, технічні працівники тощо.

Д. М. Добровольський пропонує під суб'єктами прокурорського самоврядування вважати не лише органи прокурорського самоврядування, а і окремих прокурорів, навіть у тих випадках, коли їх участь у самоврядуванні виражалася виключно у присутності на засіданнях органу прокурорського самоврядування та голосуванні на них [19, с. 142]. На наш погляд, з таким твердженням погоджуватися не варто, оскільки воно не відповідає ані теоретичним, ані нормативним засадам прокурорського самоврядування.

Вважаємо, що правовий статус усіх суб'єктів прокурорського самоврядування ґрунтується на складному системному комплексі теоретичних та нормативних аспектів. Суб'єктами прокурорського самоврядування з нормативної сторони слід вважати лише тих суб'єктів, які законодавством визначені як суб'єкти, що здійснюють діяльність з реалізації власної визначеної законом компетенції прокурорського самоврядування. Відтак, для того, щоб прокурор був визнаний суб'єктом прокурорського самоврядування, законодавство про прокуратуру повинне це визначати. Натомість на сьогодні ст. 66 Закону «Про прокуратуру» чітко визначає, що прокурорське самоврядування здійснюється через всеукраїнську конференцію прокурорів та Раду прокурорів України [8]. Закон не визначає прокурора як суб'єкта прокурорського самоврядування, у зв'язку з цим він і не є таким з точки зору закону.

Якщо ж розглядати це питання з боку теорії, то також вважаємо, що суб'єктом прокурорського самоврядування прокурор не є. Як уже було

обґрунтовано вище, суб'єктом такого самоврядування можна розглядати загалом увесь прокурорський корпус, в інтересах якого й здійснюється прокурорське самоврядування самим прокурорським корпусом;

4) полягає в *самостійному* розв'язанні прокурорами проблем внутрішньої діяльності прокурорської інституції. На самостійності як ознаці інших видів самоврядування наголошується у науці [20, с. 206; 21, с. 54]. Виключно прокурори (у разі відсутності будь-яких інших суб'єктів та його впливу) загалом управі розв'язувати проблеми внутрішньої діяльності відповідної прокурорської інституції. У самостійності вирішення прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури знаходить свій прояв і самостійність як одна з ознак прокурорського самоврядування, яка означає одну з головних, важливих та базових характеристик правового статусу органів прокурорського самоврядування у системі правовідносин [167]. Самостійність є, насамперед, незалежність прокурорського самоврядування та його органів як у системі внутрішніх відносин, які складаються у прокуратурі, так і у взаєминах з різного роду органами державної влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, окремими громадянами та іншими суспільними інституціями. Задля здійснення органами прокурорського самоврядування відповідних повноважень вони не повинні отримувати мандат від інших органів державної влади, адже їх повноваження визначені, насамперед, Законом «Про прокуратуру»;

5) полягає в *колективному* вирішенні прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури [167]. Колективність вирішення прокурорами питань полягає в тому, що ті питання, які віднесені до компетенції прокурорського самоврядування вирішуються не окремо кожним прокурором, як це має місце, наприклад, при здійсненні ними функцій прокуратури, а колективно усіма ними разом.

В аспекті сутності самоврядування як самостійного та колективного вирішення питань певним співтовариством, важливим є забезпечення того, щоб прокурорське самоврядування було дійсно колективним вирішенням

прокурорами питань внутрішньої діяльності самоврядування, а не вирішенням таких питань одноособово в адміністративному порядку в порядку єдиноначальності. Таким чином, важливою є необхідність забезпечити незалежність прокурорського самоврядування від самих прокурорів, які перебувають на адміністративних посадах, щоб прокурорське самоврядування не перетворилося у звичайне адміністративне управління в системі прокуратури.

Аналіз діяльності прокурорського самоврядування свідчить, що на сьогодні ще зарано говорити про існування прокурорського самоврядування як колективного вирішення прокурорами питань своєї діяльності. Зазначене підтверджується самими прокурорами [51, с. 1108].

Так, на питання «Яка ваша думка стосовно органів прокурорського самоврядування? Як коротко ви можете охарактеризувати їхню роботу?» 73 % опитаних прокурорів (респондентів) відповіли негативно; лише 22 % позитивно оцінили їхню роботу; ще 5 % не визначилися з оцінкою. 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 [22, с. 96].

Підтвердженням відсутності самостійності органів прокурорського самоврядування у вирішенні внутрішніх питань діяльності прокуратури є і окремі висловлювання прокурорів, які перебувають на адміністративних посадах.

Так, наприклад, 29 жовтня 2024 року заступник Генерального прокурора В. Літвінова під час роботи конференції «Шлях України до ЄС» повідомила, що «Реформа прокуратури розпочалася ще у 2014 році. Однак зміни у світогляді прокурорів не відбуваються за один день. Ми постійно намагаємося підсилити роль Ради прокурорів. Ми намагаємося залучати Раду прокурорів, щоб вона робили якійсь заяви щодо проблемних питань прокуратури. Наприклад, представник Ради прокурорів нещодавно брав участь у засіданні

Комітету ВРУ з питань бюджету, де він наполягав на необхідності врахування позиції органів прокуратури щодо заробітної плати» [23]. З цього висловлювання вбачається відсутність самотійності у діяльності Ради прокурорів України як одного з важливих органів прокурорського самоврядування, і навпаки – вбачається керівна роль в діяльності цього органу Офісу Генерального прокурора, визначення Офісом повістки денної Ради прокурорів.

6) здійснюється прокурорським корпусом як безпосередньо, так і опосередковано. Прокурорське самоврядування здійснюється прокурорським корпусом безпосередньо шляхом участі кожного прокурора, який відноситься до прокурорського корпусу, у вирішенні питань внутрішньої діяльності прокуратури зборами прокурорів [167]. Беручи участь у колективному вирішенні питань кожний прокурор окремо висловлює свою позицію щодо питань внутрішньої діяльності, кожна з яких сукупно формує думку прокурорського корпусу. Опосередковане здійснення прокурорського самоврядування відбувається прокурорським корпусом через сформовані ним органи прокурорського самоврядування – всеукраїнську конференцію прокурорів та Раду прокурорів України;

7) здійснюється з визначеною законодавством метою: 1) забезпечення організаційної єдності функціонування органів прокуратури, підвищення якості роботи прокурорів; 2) зміцнення незалежності прокурорів, захисту від втручання в їх діяльність; 3) участі у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення прокурорів, а також контролю за додержанням установлених нормативів такого забезпечення; 4) обрання чи призначення прокурорів до складу інших органів у випадках та в порядку, встановлених законом [167].

Для демократичного суспільства дуже важливим є існування розгалуженої системи відносин самоврядування, якому держава делегує частину своїх функцій. Чи не найбільш відомим проявом самоврядування з делегуванням йому державних функцій є місцеве самоврядування як

гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ст.2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [24]). Однак, слід зауважити, що самоврядування у сфері суспільних відносин може бути присутнім також у і у інших сферах – у економіці, культурі, науці, охороні здоров'я, освіті тощо [25, с. 70; 26; 27].

Варто погодитися з думкою, що самоврядування, зокрема, й професійне, є доповненням відповідного державного регулювання і не претендує на повне витіснення й заміщення держави як регулятора суспільних відносин. І навпаки – відсутність самоврядування в тих сферах відносин, де не повинна об'єктивно існувати виключна монополія їх державного регулювання, не дає змогу цим відносинам та відповідним соціальним інститутам ефективно функціонувати та розвиватися [25, с. 70]. Відтак, фактично існує об'єктивна потреба у делегуванні державою відповідним спільнотам своїх окремих повноважень з метою більш якісного регулювання правовідносин та, як наслідок, більш якісного розвитку відповідних правовідносин, досягнення цілей правового регулювання.

Крім того, розвиток самоврядування і делегування частини функцій від держави до відповідних організацій саморегулювання є важливим елементом демократичного суспільства. Фактично при запровадженні у тій чи іншій сфері правовідносин самоврядування формується їх нова ідеологія, при якій правовий інститут досягає цілей своєї діяльності найкращим способом. Варто погодитися, що провідна роль самоврядної організації управління державними справами обумовлена демократичними перетвореннями, що відбулися за останні роки суспільного та державного розвитку [28, с. 365]. При цьому, як цілком обґрунтовано стверджує С. В. Ківалов, створення органів прокурорського самоврядування та наділення їх відповідною компетенцією можна розглядати як один із виявів загальної демократизації прокурорської

системи України [29, с. 204]. З наведеного випливає, що будь-яке самоврядування, зокрема, й професійне, також є проявом децентралізації у сфері державного управління.

Зазвичай децентралізація у вітчизняній правовій науці пов'язується з місцевим самоврядуванням. Так, під децентралізацією традиційно розуміють передання частини функцій державного управління центральних органів виконавчої влади місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, розширення повноважень нижчих органів за рахунок вищих за рівнем [30, с. 111]; процес передачі частини функцій та повноважень вищими рівнями управління нижчим (від центральних органів виконавчої влади до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування) [31, с. 254].

Однак, як зазначають окремі науковці, примітним є те, що сучасному європейському праворозумінню притаманне широке трактування децентралізації, що обумовлює відхід від ототожнення з місцевим. Зокрема, децентралізація вже розглядається як процес, який передбачає передачу влади ухвалювати рішення якомога нижчому рівню в межах організації [32, с. 150]. При цьому, децентралізація може бути декількох видів: 1) територіальна – створення органів публічного управління, які здійснюватимуть управління в адміністративно-територіальних одиницях самостійно і незалежно від органів державного управління (тобто йдеться про органи місцевого самоврядування); 2) функціональна – визнання суб'єктами владних повноважень певних самостійних і незалежних спеціалізованих організацій (об'єднань, спілок, асоціацій) із делегуванням їм права здійснювати окремі завдання щодо виконання функцій самоврядування у визначених законодавством сферах суспільного життя; 3) предметна – професійне самоврядування, що реалізується визначеною законом представницькою організацією, яка перебуває під наглядом органів державної влади, в межах системи управлінських взаємовідносин між усіма представниками певної професії [33, с. 17]. Вбачається, що прокурорське самоврядування є проявом саме

предметної децентралізації як одного з видів професійного самоврядування – відповідної системи управлінських взаємовідносин між прокурорами, що реалізується ними спільно безпосередньо або через обрані органи. При цьому, запровадження у системі прокуратури прокурорського самоврядування слід розглядати як один з проявів подальшого розвитку демократичних основ в Україні та формування нових засад для досягнення прокуратурою як соціально-правовим інститутом цілей свого функціонування [51, с. 1107].

Крім того, варто звернути увагу та погодитися з І. М. Шопіною, що збільшення впливу людиноцентристських тенденцій в адміністративному праві обумовлює послідовну втрату визначальної ролі адміністративно-правового регулювання як більш нормативної правової конструкції, якій не властива полісуб'єктність й врахування індивідуальних розбіжностей [34, с. 121-122]. Враховуючи це, маємо констатувати, що внаслідок збільшення впливу людиноцентристських тенденцій, маємо і передачу державою певних окремих своїх повноважень з управління прокурорському самоврядуванню як інституту, який найбільш може враховувати індивідуальні особливості тих відносин, які формуються в прокуратурі.

Професійне самоврядування у сфері права притаманне не лише прокурорській професії.

На сьогодні професійне самоврядування є досить поширене у багатьох правничих професіях, причому не лише у вільних професіях, а й у тих професіях, представники яких є фактично державними службовцями. Так, на сьогодні професійне самоврядування є невід'ємною складовою внутрішньої організації співтовариства адвокатів, нотаріусів, суддів, прокурорів, приватних виконавців, арбітражних керуючих [51, с. 1105]. Як цілком обґрунтовано зауважується у науці, «основною метою існування професійного самоврядування у будь-якій професії, є прагнення бути консолідованим «голосом» усіх членів професії, другим законодавцем у питаннях регламентації професійної діяльності, лідером у питаннях врядування всередині свого

«цеху», а також найкращим і головним репрезентантом професійної громади в країні та за її межами» [35, с. 12; 36, с. 135].

Саме виходячи з таких підходів, на наш погляд, поряд з прокурорським самоврядуванням в системі правничих професій в Україні запроваджені також такі види професійного самоврядування, особливостями якого є:

1) **адвокатське самоврядування** – це гарантоване державою право адвокатів самостійно вирішувати питання організації та діяльності адвокатури в порядку, встановленому цим Законом. Адвокатське самоврядування діє з метою забезпечення належного здійснення адвокатської діяльності, дотримання гарантій адвокатської діяльності, захисту професійних прав адвокатів, забезпечення високого професійного рівня адвокатів та вирішення питань дисциплінарної відповідальності адвокатів в Україні. З метою забезпечення реалізації завдань адвокатського самоврядування утворюється Національна асоціація адвокатів України, яка є недержавною некомерційною професійною організацією та об'єднує всіх адвокатів України (ст.ст. 1, 2, 45 Закону «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [37]). У науці зауважується, що зміст поняття «адвокатське самоврядування» відображає евентуальні форми участі адвокатів у розв'язанні цих питань, які в концепції самоврядування пов'язуються з видами (формами) демократії [38, с. 11].

2) **професійне самоврядування нотаріусів**, метою якого є об'єднання на професійній основі зусиль нотаріусів для виконання покладених на них цим Законом обов'язків і забезпечення їхніх прав, представництво професійних інтересів нотаріусів у державних органах, органах місцевого самоврядування, у відносинах з іншими юридичними особами, захист професійних інтересів та соціальних прав нотаріусів, сприяння підвищенню професійного рівня нотаріусів та надання їм методичної допомоги, захисту інтересів фізичних і юридичних осіб при заподіянні їм шкоди внаслідок незаконних дій або недбалості нотаріуса (ст.16 Закону «Про нотаріат» [39]). У науці зауважується, що під професійним самоврядуванням нотаріусів слід розуміти гарантоване державою право і реальну здатність певної професійної групи, членство в якій

передбачено законом, здійснювати делеговані повноваження в межах, окреслених законодавством, мати власну професійну самоврядну організацію, яка буде підзвітна представникам відповідної професії [40, с. 770–771], а саме професійне самоврядування нотаріусів розглядається як складне, комплексне явище, яке виходить за межі звичайного представництва трудових інтересів працівників [41, с. 282-283]. Професійне самоврядування нотаріусів здійснюється через Нотаріальну палату України та її органи [42, с. 618].

3) *суддівське самоврядування* – самостійне колективне вирішення суддями питань внутрішньої діяльності судів в Україні, яке створюється для захисту професійних інтересів суддів. Суддівське самоврядування є однією з гарантій забезпечення незалежності суддів, має дієвий вплив на забезпечення єдності судової влади [43, с. 97]. Діяльність органів суддівського самоврядування має сприяти створенню належних організаційних та інших умов для забезпечення нормальної діяльності судів і суддів, утверджувати незалежність суду, забезпечувати захист суддів від втручання в їхню діяльність, а також підвищувати рівень роботи з кадрами у системі судів (ст. 126 Закону «Про судоустрій і статус суддів» [44])

4) *самоврядування приватних виконавців*. Воно ґрунтується на принципах виборності, гласності, підзвітності та обов’язковості для виконання приватними виконавцями рішень органів самоврядування приватних виконавців. Брати участь у роботі органів самоврядування приватних виконавців та бути обраними до їх складу можуть лише приватні виконавці, відомості про яких внесено до Єдиного реєстру приватних виконавців України [70]. З метою забезпечення реалізації завдань самоврядування приватних виконавців утворюється Асоціація приватних виконавців України (ст.ст. 46, 47 Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» [45]). Самоврядування приватних виконавців розглядається як фундаментальна складова сучасної системи виконавчого провадження в Україні, яка спрямована на забезпечення ефективного виконання судових рішень та інших виконавчих документів.

Даний інститут самоврядування відіграє ключову роль у формуванні незалежності та автономності приватних виконавців, що є необхідною умовою для реалізації принципу верховенства права та забезпечення належного рівня захисту прав і законних інтересів сторін виконавчого провадження [46, с. 159].

5) самоврядування арбітражних керуючих. Ґрунтується на принципах виборності, гласності, підзвітності та обов'язковості для виконання арбітражними керуючими рішень органів саморегулювальної організації арбітражних керуючих. З метою забезпечення реалізації завдань самоврядування арбітражних керуючих утворюється саморегулювальна організація арбітражних керуючих, що об'єднує всіх арбітражних керуючих.

Таким чином, наведене свідчить, що прокурорське самоврядування в Україні є одним з видів професійного самоврядування, а відтак, при його врегулюванні варто було б запозичувати позитивний досвід інших видів самоврядування, досліджувати та розвивати інституту прокурорського самоврядування в загальних межах професійного самоврядування.

Одним з важливих наукових питань про прокурорське самоврядування є питання про його місце в системі прокуратури.

У науці зазначене питання частково було досліджено С. В. Подкопаєвим, який зауважив, що певний інтерес становить питання про можливість розгляду прокуратури як єдиної системи, яка також включає в себе органи прокурорського самоврядування та тих суб'єктів, які у розділі VIII Закону «Про прокуратуру» визначаються законодавцем як «органи, що забезпечують діяльність прокуратури» [47, с. 21]. За наслідками свого дослідження С. В. Подкопаєв зробив висновок про можливість розгляду органів прокурорського самоврядування в якості структурних елементів системи прокуратури України, «забезпечувальних» щодо органів прокуратури суб'єктів. При цьому ним було враховано їх статус, компетенцію, особливу природу та щільність зв'язків із органами прокуратури [47, с. 10].

С. О. Марченкова й О. М. Єщук розглядають аспекти реформування, пов'язані із запровадженням прокурорського самоврядування, як напрям

створення нових органів прокуратури. Такими органами, на їхній погляд, зокрема, повинна стати Рада прокурорів. Рада прокурорів уносить рекомендації про призначення або звільнення прокурорів. Цей орган планується як інструмент захисту працівників прокуратури від незаконних дій керівництва: прокурор має право звернутися до Ради прокурорів у разі отримання незаконної вказівки [48, с. 7–10].

Безумовно варто погодитися з тим, що поняття прокуратури можна розглядати у декількох її значеннях, а саме і у нормативному її розумінні як єдиної системи органів – прокуратур, що реалізує визначену законодавством компетенцію (функції) та як окремий орган цієї системи (1), і у єдності із «забезпечувальними» суб'єктами, що мають забезпечувальну компетенцію стосовно органів прокуратури та взаємодіють з ними (2) і як єдину систему органів (прокуратур) чи окремих прокуратур, «забезпечувальних» суб'єктів, а й включаючи всі зв'язки та компоненти, властиві відкритим соціальним системам (3) [47, с. 28]. Однак, на наш погляд, виходячи з наукових позицій та концептуального підходу до розроблення відповідних наукових положень, варто було б розробити таку теорію прокуратури та прокурорської діяльності, яка б була багата на категоріальний апарат та в якій би кожне науково-правове явище мало б своє відображення у вигляді самостійного наукового поняття.

Звичайно, органи прокурорського самоврядування відіграють важливе значення у системі прокурорських правовідносин та виходячи зі свого функціонального призначення, свого складу близькі до того, щоб бути складовою прокуратури. Однак, органи прокурорського самоврядування не є такими, які виконують зовнішні функції прокуратури, визначені ст.131-1 Конституції України. Органи прокуратури, які виконують ці функції, є, насамперед, органами державної влади, мають своє, хоча й дискусійне ще на сьогодні, місце в системі цих державних органів, перебуваючи у системному зв'язку з іншими державними органами. Усього цього ми не можемо сказати про органи прокурорського самоврядування, основним призначенням яких фактично є забезпечення належної діяльності останніх [51, с. 1109-1110].

Враховуючи наведене, слід погодитися з Д. С. Д'ячковим, що Рада прокурорів не є органом прокуратури. Ними є лише ті органи, які входять до системи прокуратури України [49, с. 32].

У зв'язку з цим, очевидно, що в аспекті наукового дослідження ролі прокуратури у механізмі державної влади, включення до складу прокуратури органів прокурорського самоврядування є очевидно недоцільним. Однак, це зовсім не означає, що ми задля інших наукових цілей не можемо комплексно дослідити питання органів прокуратури, які виконують визначені Конституцією функції прокуратури, у їх зв'язку з іншими органами, які мають забезпечувальну функцію по відношенню до перших та власне і формуються ними задля цього. А щоб реалізувати таке дослідження необхідно розробити широкий категоріальний апарат. Варто було б, щоб у науці про прокуратуру не було потреби ототожнювати поняття «прокуратура» та «система прокуратури», як це на сьогодні досить часто буває, або ж не ототожнювати поняття «прокуратура» та «орган прокуратури» тощо. Очевидно, що у науці слід попрацювати над розширенням відповідної наукової термінології. Варто також звернути увагу, що у зв'язку з віднесенням Конституцією України прокуратури до системи правосуддя, дискусійністю багатьох основних положень щодо судової влади та її здійснення, розуміння основних наукових та законодавчих понять, пов'язаних з прокуратурою, ускладнюється також і їх співвідношенням з поняттями щодо судової влади, зокрема, з таким поняття як «система правосуддя» [51, с. 1110].

При окресленні цього питання також варто зауважити, що не можна погодитися з висловленими у науці положеннями про те, що органи прокурорського самоврядування віднесені згідно з законодавством до органів державної влади [50, с. 1052]. Органи прокурорського самоврядування не є органами державної влади, оскільки вони не мають жодних владних повноважень, вони інституційно не віднесені до жодної з гілок влади, а є одним з проявів професійного самоврядування.

З урахуванням наведеного можемо запропонувати власне авторське визначення поняття прокурорського самоврядування. Так, вважаємо, що *прокурорське самоврядування – це різновид професійного самоврядування, яке здійснюється в системі прокуратури України прокурорським корпусом та полягає в самотійному та колективному вирішенні прокурорами як безпосередньо, так і опосередковано через органи прокурорського самоврядування визначених законодавством України питань внутрішньої, в окремих випадках і зовнішньої діяльності прокуратури* [51, с. 1110].

1.2. Правові джерела прокурорського самоврядування в Україні

Важливим аспектом реформування прокуратури стало запровадження в Україні прокурорського самоврядування, яке відбулося відносно нещодавно – Законом України «Про прокуратуру» 2014 року [8]. На сьогодні прокурорське самоврядування є важливим чинником організації та функціонування прокуратури. В аспекті забезпечення належного правового регулювання цього правового інституту важливим є питання визначення кола тих правових джерел, які містять норми про прокурорське самоврядування, визначення ймовірних прогалин у відповідному правовому регулюванні, та як наслідок формування певних пропозицій по вдосконаленню відповідного правового інституту.

Конституція України є загальним актом, який визначає існування прокурорського самоврядування. Не дивлячись на усю загальність положень Конституції, як не дивно, але вона містить безпосереднє положення про прокурорське самоврядування.

Так, ст. 131 Конституції визначає, що в Україні діє Вища рада правосуддя, яка складається з двадцяти одного члена, з яких: десятих – обирає з'їзд суддів України з числа суддів чи суддів у відставці, двох – призначає Президент України, двох – обирає Верховна Рада України, двох – обирає з'їзд адвокатів України, двох – обирає всеукраїнська конференція прокурорів, двох

– обирає з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ [18]. Відтак, вбачається що функціонування прокурорського самоврядування в Україні носить конституційний характер, а його функціональне призначення, зокрема, бачимо в необхідності брати участь у формуванні конституційно визначених органів.

Закон України «Про прокуратуру», звичайно, є одним з найбільш важливих галузевих правових джерел прокурорського самоврядування, яке регулюванню прокурорського самоврядування приділяє значну увагу. На важливість прокурорського самоврядування вказує вже сама преамбула цього Закону, яка у переліку об'єктів правового регулювання цього Закону поряд, наприклад, з правовими засадами організації і діяльності прокуратури України, статусу прокурорів, системи прокуратури України, визначає також і порядок здійснення прокурорського самоврядування.

Закон «Про прокуратуру» за прокурорським самоврядування фактично вбачає засадниче значення – ст.7 Закону, зокрема, визначає, що єдність системи прокуратури України забезпечується вирішенням питань внутрішньої діяльності прокуратури органами прокурорського самоврядування [8], а ст.16 вказує на функціонування органів прокурорського самоврядування як одну з гарантій незалежності прокурора [8].

Безпосередньо питанням прокурорського самоврядування присвячено розділ VIII Закону, який має назву «Прокурорське самоврядування та органи, що забезпечують діяльність прокуратури». Глави 1 «Загальні засади прокурорського самоврядування» та 2 «Органи прокурорського самоврядування» цього розділу безпосередньо врегульовують питання прокурорського самоврядування, а саме визначають його завдання та організаційні форми, а також особливості формування та діяльності органів прокурорського самоврядування. Ними визначаються статус та повноваження Всеукраїнської конференції прокурорів, порядок її скликання, обрання делегатів на цю конференцію, порядок проведення, особливості формування,

складу та повноважень Ради прокурорів України, питання забезпечення діяльності органів прокурорського самоврядування [8].

Окремі положення про прокурорське самоврядування або ж особливості його здійснення знаходяться в інших Законах України, наприклад, у Законі України «Про Вищу раду правосуддя» [52] та Законі України «Про судоустрій та статус суддів» [44].

Частина 2 ст.66 Закону «Про прокуратуру» визначає також, що порядок здійснення прокурорського самоврядування визначається цим Законом, іншими законами, а також регламентами і положеннями, які приймаються органами прокурорського самоврядування відповідно до цього Закону [8]. Таким чином, однією групою актів, але вже джерел підзаконного рівня, які врегульовують прокурорське самоврядування, є **акти органів прокурорського самоврядування**.

На сьогодні актами, які приймаються органами прокурорського самоврядування, та які врегульовують питання прокурорського самоврядування, зокрема, є такі акти:

- 1) Регламент всеукраїнської конференції прокурорів, прийнятий всеукраїнською конференцією прокурорів 27 квітня 2017 року (із змінами) [53];
- 2) Положення про Раду прокурорів України, затверджене Всеукраїнською конференцією прокурорів 27.04.2017 (із змінами) [54],
- 3) Регламент Ради прокурорів України, затверджений рішенням Ради прокурорів України від 12.12.2017 № 53 (із змінами) [55].

Вважаємо, що важливим аспектом при прийнятті органами прокурорського самоврядування власних актів є необхідність не лише забезпечити їх відповідності положенням чинного законодавства, насамперед, Закону «Про прокуратуру», як положень актів більш вищої юридичної сили, а й забезпечити прийняття таких актів та врегулювання ними відповідних відносин у сфері прокурорського самоврядування лише у тих випадках, де така можливість визначена Законом [56, с. 307].

Так, як уже зазначалося, ч.2 ст. 66 Закону «Про прокуратуру» визначає, що порядок здійснення прокурорського самоврядування визначається цим Законом, іншими законами, а також *регламентами і положеннями, які приймаються органами прокурорського самоврядування відповідно до цього Закону* [8] (виділено нами – С.М.). Таким чином, цей Закон чітко визначає можливість прийняття органами прокурорського самоврядування лише тих регламентів і положень, які визначені цим Законом.

Закон «Про прокуратуру» визначає також, що повноваження та порядок роботи Ради прокурорів України визначаються цим Законом та положенням про Раду прокурорів України (ч.8 ст.71 Закону), яка затверджується всеукраїнською конференцією прокурорів (п.4 ч.2 ст.67 Закону). Жодних повноважень всеукраїнської конференції прокурорів, як і самої Ради прокурорів України, приймати ще й регламент, який би визначав порядок роботи Ради прокурорів України, Закон не передбачає, як і не передбачає можливість врегулювати її порядок роботи ще й регламентом загалом. Порядок її роботи, крім Закону, повинен визначатися виключно таким єдиним актом прокурорського самоврядування, яким є Положення про Раду прокурорів України, яке й було затверджене Всеукраїнською конференцією прокурорів 27.04.2017 року [8].

Натомість, як вбачається, всеукраїнська конференція прокурорів у п.1.3 затвердженого 27.04.2017 року Положення про Раду прокурорів України визначила, що Рада прокурорів у своїй діяльності керується поряд з актами законодавства ще й Регламентом Ради прокурорів України [167]. Такий Регламент був затверджений самим рішенням Ради прокурорів України №53 від 12.12.2017 року. Зазначене, як обґрунтовано вище, не передбачено Законом «Про прокуратуру». Таким чином, вважаємо, що існують об'єктивні сумніви у законності затвердження Радою прокурорів України своїм рішенням від 12.12.2017 року № 53 такого акта органу прокурорського самоврядування як Регламент Ради прокурорів України, як і законності п.1.3 Положення про Раду

прокурорів України, яке передбачає можливість прийняття такого акта загалом.

Ще однією групою актів, які врегульовують прокурорське самоврядування, можна вважати *накази Генерального прокурора*.

Так, не дивлячись на те, що Генеральний прокурор не має повноважень щодо врегулювання питань діяльності прокурорського самоврядування, ним видаються певні накази, насамперед, з питань взаємодії органів прокуратури та прокурорів з органами прокурорського самоврядування, з питань забезпечення діяльності прокурорського самоврядування.

Так, наприклад, наказ «Про загальні засади організації роботи в органах прокуратури України» від 07.08.2020 року №365 прямо зобов'язує керівників та прокурорів прокуратур усіх рівнів принципово реагувати на посягання на незалежність прокурорів у здійсненні повноважень, факти незаконного впливу органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших державних органів, їхніх посадових та службових осіб, а також фізичних і юридичних осіб та їх об'єднань на прокурорів з метою прийняття ними рішень при виконанні службових обов'язків. За наявності загрози незалежності прокурорів невідкладно звертатися до Ради прокурорів України [57]. Надзвичайно багато положень щодо взаємодії органів прокуратури та Ради прокурорів України як органу прокурорського самоврядування містить Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури України, затверджене наказом Генерального прокурора від 10.02.2022 року №25. Наприклад, п.п.15-17 цього Положення передбачають, що внесена Радою прокурорів України рекомендація, в тому числі за її власною ініціативою, щодо кандидата на адміністративну посаду опрацьовується кадровим підрозділом Офісу Генерального прокурора у 10-денний строк з дати надходження рекомендації з урахуванням висновку Генеральної інспекції щодо наявності або відсутності конфлікту інтересів і таємних перевірок доброчесності. За результатами опрацювання здійснюється підготовка матеріалів щодо призначення запропонованої кандидатури або вмотивованого рішення про неможливість

призначення. Копія вмотивованого рішення Генерального прокурора про відмову в призначенні на адміністративну посаду прокурора, рекомендованого Радою прокурорів України, у 5-денний строк після його прийняття надсилається до Ради прокурорів України та прокурору, рекомендованому для призначення. Копія наказу Генерального прокурора про призначення прокурора на адміністративну посаду не пізніше наступного робочого дня після його видання надсилається до Ради прокурорів України та керівнику відповідного органу прокуратури [58].

Міжнародні акти, які безпосередньо присвячені прокуратурі та прокурорському самоврядуванню. Ці акти складають міжнародні стандарти прокурорського самоврядування та їх можна вважати самостійною групою правових джерел прокурорського самоврядування. У переліку актів, що складають їх зміст, можна визначити акти, які загалом містять стандарти судової влади, одним з органів якої розглядається також прокуратура. Однак, такі акти є більше такими, які декларують загальні засади незалежності прокуратури та прокурора та фактично прямо не врегульовують питання прокурорського самоврядування.

Важливу складову міжнародних стандартів прокурорського самоврядування складають акти органів, які безпосередньо присвячені прокуратурі та прокурорському самоврядуванню. Такими, зокрема, є висновки Консультативної ради європейських прокурорів з питань прокурорського самоврядування (КРЄП). Ця організація була заснована Комітетом Міністрів Ради Європи 13.07.2005 року, а метою її створення була підготовка висновків стосовно питань, які стосуються органів прокуратури, сприяння ефективній імплементації Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи (2000) від 6 жовтня 2000 року про роль державного обвинувачення в системі кримінального судочинства [59]. Надзвичайно важливими для розуміння окремих положень прокурорського самоврядування є Висновок КРЄП № 18 (2023) про Ради прокурорів як ключові органи прокурорського самоврядування

від 20 жовтня 2023 року [60], висновок КРЄП № 9 (2014) «Європейські норми та принципи щодо прокурорів» від 17 грудня 2014 року [61].

З огляду на те, що багато з цих актів мають рекомендаційний характер, вони переважно впливають на формування концептуального бачення правової природи прокурорського самоврядування, є орієнтиром для розробки національних нормативних актів з питань прокурорського самоврядування.

Аналіз наведених нами правових джерел прокурорського самоврядування в Україні свідчить про те, що усі ці джерела складають певну багаторівневу й міжгалузеву систему нормативно-правових актів. Ця система охоплює нормативні акти різних рівнів - від конституційного до підзаконного внутрішньо-організаційного, та ці акти формують правові межі для функціонування прокурорського самоврядування. Як вбачається, в межах цієї системи можна виділити: 1) конституційний рівень, який складає Конституція України; 2) законодавчий рівень, який складає Закон «Про прокуратуру» та інші закони; 3) підзаконні нормативно-правові акти – внутрішні акти органів прокурорського самоврядування та накази Генерального прокурора. Окреме місце в цій системі займають міжнародно-правові акти. Система наведених нормативно-правових актів інтегрує та узгоджує положення конституційного законодавства, законодавства про прокуратуру, судоустрій тощо.

1.3. Принципи прокурорського самоврядування в Україні

Як і будь яка інша правова діяльність, прокурорське самоврядування здійснюється в Україні на певних принципах [50].

У науці принципи права розглядаються через поняття засад, основних положень чи вимог. Поняття «принцип» має латинське походження, його основою є латинське слова «*principium*», яке означає «начало», «основа». Принцип є те, що лежить в основі певної теорії науки, внутрішнє переконання людини, основне правило поведінки [62, с. 547]. Принципи права характеризують зміст права, його закономірності й призначення в суспільстві.

Принципи права за своєю сутністю є узагальненим відображенням об'єктивних закономірностей розвитку суспільства [63, с. 243]. Принципами є такі засадничі ідеї права, які визначають зміст і спрямованість його норм та характеризуються системністю, взаємоузгодженістю, універсальністю, загальнообов'язковістю, стабільністю, предметною визначеністю, загальнозначущістю й регулятивністю [64, с. 42].

Враховуючи наведене, під принципами прокурорського самоврядування варто було б розуміти основні засадничі ідеї, положення, вимоги, що характеризують сутність та зміст прокурорського самоврядування, порядку його здійснення, відображають основні його закономірності [50].

Слід звернути увагу, що ані законодавство про прокуратуру, ані правова наука фактично не визначають переліку цих принципів. Поміж тим, наприклад, щодо окремих інших інститутів професійного самоврядування, принципи такого самоврядування визначають нормативно. Так, наприклад, щодо адвокатського самоврядування, то ст. 43 Закону «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» яка має назву «Засади адвокатського самоврядування» чітко визначає, що адвокатське самоврядування ґрунтується на принципах виборності, гласності, обов'язковості для виконання адвокатами рішень органів адвокатського самоврядування, підзвітності, заборони втручання органів адвокатського самоврядування у професійну діяльність адвоката. Спеціальна стаття 46 «Засади самоврядування приватних виконавців» Закону «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» визначає такі засади щодо приватних виконавців – а саме те, що воно ґрунтується на принципах виборності, гласності, підзвітності та обов'язковості для виконання приватними виконавцями рішень органів самоврядування приватних виконавців [50; 70].

Не знаходимо окремого переліку засад суддівського самоврядування у Законі «Про судоустрій і статус суддів». Глава 1 розділу VIII цього Закону хоча й має назву «Загальні засади суддівського самоврядування», однак не визначає переліку відповідних принципів. Зазначене вважаємо недоліком

Закону «Про судоустрій і статус суддів», як і відсутність відповідного переліку принципів прокурорського самоврядування є недоліком Закону «Про прокуратуру».

Поміж тим, відсутність такого нормативно закріпленого переліку принципів прокурорського самоврядування у Законі «Про прокуратуру», звичайно, не свідчить про відсутність таких принципів загалом. Слід враховувати, що відповідно до загальних положень теорії права принципи права можуть бути як прямо, так і опосередковано закріпленими у праві. Таким чином, принципи прокурорського самоврядування можна визначити шляхом аналізу законодавства про прокуратуру, яке врегульовує інститут прокурорського самоврядування [50]. Крім того, безпосередньо, навіть самі органи прокурорського самоврядування «відчувають», що такі засади прокурорського самоврядування, або ж засади діяльності окремих органів прокурорського самоврядування існують.

Так, наприклад, стосовно всеукраїнської конференції прокурорів як найвищого органу прокурорського самоврядування Регламент цієї конференції визначає, що основними засадами діяльності Конференції є законність, відкритість, гласність, рівність прав делегатів Конференції, недопустимість прийняття рішень, які б посягали на незалежність прокурорів, вільне волевиявлення, колегіальність прийняття рішень, об'єктивність, обов'язковість рішень Конференції [53].

Насамперед, важливим вважаємо зауважити, що існування самого прокурорського самоврядування вже визначається як принцип організації прокуратури. Самостійний принцип прокурорського самоврядування виокремлюють у науці, зокрема, такі науковці як В. В. Берч [65, с. 183] та Д. С. Д'ячков [66, с. 71-76].

Так, наприклад, Д. С. Д'ячков зауважує, що запровадження в законодавстві про прокуратуру прокурорського самоврядування є настільки важливими, що вимагають окреслення самостійного принципу організації прокуратури в Україні – принципу прокурорського самоврядування [67, с. 106-

107]. Цей принцип він визначає як засаду організації прокуратури, згідно з якою вирішення окремих визначених законодавством питань внутрішньої діяльності прокуратури здійснюється самими прокурорами самостійно, безпосередньо або через сформовані органи самоврядування [67, с. 108-109].

Безумовно вважаємо за необхідне погодитися з висловленим у науці твердженням про необхідність виокремлення самостійного принципу організації прокуратури – принципу прокурорського самоврядування. Це пояснюється, насамперед, тими фундаментальними завданнями, які стоять перед прокурорським самоврядуванням відповідно до законодавства – забезпечення організаційної єдності функціонування органів прокуратури, підвищення якості роботи прокурорів, зміцнення незалежності прокурорів, захисту від втручання в їх діяльність, визначення потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення прокурорів тощо [70; 167].

Поряд з цим, вважаємо, що прокурорське самоврядування як певна діяльність також здійснюється на окремо визначених принципах [70].

Ю. Є. Полянський на підставі відповідного положення Закону «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» пропонує визначити такі принципи прокурорського самоврядування як виборності, гласності, обов'язковості для виконання прокурорами рішень органами прокурорського самоврядування, підзвітності, заборони втручання органів прокурорського самоврядування у здійснення повноважень прокурора [68, с. 37]. Вважаємо, що загалом з таким окресленням переліку принципів можна погодитися. У той же час, наприклад, вважаємо, що «такий перелік принципів не можна вважати повним, як і з не усіма запропонованими принципами можна погодитися. Вважаємо, що не варто визначати принципом прокурорського самоврядування такий принцип як обов'язковість для виконання прокурорами рішень органами прокурорського самоврядування, оскільки відповідна засада не вбачається з законодавства про прокуратуру. Крім того, варто було б принцип гласності розглядати більш

широко та визначати існування принципу прозорості прокурорського самоврядування [167].

Н. О. Д'яченко пропонує виокремлювати такий принцип діяльності прокурорського самоврядування як принцип самостійності [69, с. 177]. На наш погляд, виокремлення такого принципу є необґрунтованим. Як вже було зазначено вище, самостійність є не принципом діяльності прокурорського самоврядування, а однією з його ознак.

Вважаємо, що принципами прокурорського самоврядування можна вважати такі принципи як принципи спрямованості прокурорського самоврядування на забезпечення незалежності прокурорів, виборності, колегіальності, прозорості, заборони втручання органів прокурорського самоврядування у здійснення прокурорами своїх повноважень» [70 с. 189]. Охарактеризуємо коротко кожний з них.

Принцип спрямованості прокурорського самоврядування на забезпечення незалежності прокурорів. Система принципів прокурорського самоврядування обов'язково повинна містити у своєму складі принцип чи принципи, які характеризують функціональну спрямованість прокурорського самоврядування, його основне призначення. Без цього система таких принципів буде неповною. У зв'язку з цим вважаємо, що одним з важливих принципів прокурорського самоврядування є принцип спрямованості прокурорського самоврядування на забезпечення незалежності прокурорів. Така визначальна спрямованість прокурорського самоврядування вбачається як з норм вітчизняного законодавства, так і з міжнародних стандартів прокурорського самоврядування, які загалом окреслюють сутність відповідного принципу [70, с. 189].

Так, серед усіх завдань прокурорського самоврядування, визначених ст.65 Закону «Про прокуратуру», одним з найбільш важливих є завдання, визначене п.2 ч.1 цієї статті, а саме те, що прокурорське самоврядування здійснюється з метою зміцнення незалежності прокурорів, захисту від втручання в їх діяльність. Стаття 16 Закону, яка врегульовує гарантії

незалежності прокурора, прямо визначає, що незалежність прокурора забезпечується функціонуванням органів прокурорського самоврядування. Прокурор має право звернутися з повідомленням про загрозу його незалежності до Ради прокурорів України, яка зобов'язана невідкладно перевірити і розглянути таке звернення за його участю та вжити в межах своїх повноважень, передбачених цим Законом, необхідних заходів для усунення загрози (ч.6 ст.16 Закону) [70, с. 190].

Розділ III Висновку Консультативної ради європейських прокурорів (КРЕП) №18 (2023) про Ради прокурорів як ключові органи прокурорського самоврядування, ухваленого у Страсбурзі 20 жовтня 2023 року, називається «Загальна місія Рад прокурорів: забезпечувати незалежність прокурорів та верховенство права». Пункт 26 цього Висновку визначає, що КРЕП прямо рекомендувала статус прокурорів, який забезпечував би їх зовнішню та внутрішню незалежність та автономію, бажано за допомогою положень вищого правового рівня та гарантії їх застосування незалежним органом, таким як Рада прокурорів, зокрема щодо питань призначення / обрання, служби та дисциплінарних питань, які мають регулюватися чіткими та добре зрозумілими процесами та процедурами [60].

Таким чином, як вітчизняне законодавство, так і європейські стандарти у сфері судочинства виходять з того, що незалежність прокурорів гарантується існуванням спеціально створених автономних та незалежних органів в системі прокуратури, а прокурори повинні здійснювати свої повноваження незалежно від будь-якого контролю з боку виконавчої і законодавчої влади та без неправомірного тиску з середини прокурорської системи. Зазначене складає суть відповідного принципу спрямованості прокурорського самоврядування на забезпечення незалежності прокурорів [70, с. 190].

Принцип виборності означає, що «органи прокурорського самоврядування формуються шляхом проведення виборів. Гарантією реалізації принципу виборності, на наш погляд, є право кожного прокурора обирати та бути обраним у органи прокурорського самоврядування, яке реалізується ним

вже лише за самим фактом належності прокурора до прокурорського корпусу» [70, с. 190].

Так, ст.69 Закону «Про прокуратуру» визначає, що делегатів на всеукраїнську конференцію прокурорів обирають: 1) збори прокурорів Офісу Генерального прокурора – шість прокурорів Офісу Генерального прокурора; 1-1) збори прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури – три прокурори Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; 2) збори прокурорів обласних прокуратур – по три прокурори від кожної обласної прокуратури; 3) збори прокурорів окружних прокуратур – по два прокурори від кожної окружної прокуратури [8]. Делегати на всеукраїнську конференцію прокурорів обираються шляхом таємного голосування простою більшістю голосів з числа вільно висунутих альтернативних кандидатів [167].

Стаття 67 Закону передбачає, що всеукраїнська конференція прокурорів обирає членів Вищої ради правосуддя, призначає членів Ради прокурорів України, відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження.

З аналізу положень ст.ст. 67 та 69 Закону вбачається, що делегати на всеукраїнську конференцію прокурорів обираються, а члени Ради прокурорів України призначаються. Таким чином, у зазначених положеннях Закону вживається таких два, очевидно, відмінних між собою поняття як «обрання» та «призначення», зокрема, визначення делегатів на всеукраїнську конференцію прокурорів відбувається шляхом їх обрання, а визначення членів Ради прокурорів України відбувається шляхом їх призначення. Однак, якщо проаналізуємо додатково й ч.3 ст.71 Закону «Про прокуратуру», то помітимо, що вона визначає зовсім інший спосіб формування Ради прокурорів України у порівнянні зі ст.67 Закону – Рада є повноважною за умови *обрання* (виділено мною – С.М.) не менше одинадцяти членів. Таким чином, у цьому положенні Закон всупереч положенню ст.67 Закону вказує на те, що визначення членів Ради прокурорів України здійснюється шляхом їх обрання. Фактично, на наш погляд, можна зробити висновок про те, що Закон не вбачає відмінностей між цими поняттям, розуміючи їх як синоніми [70, с. 190].

Однак, якщо проаналізувати терміни «обрання» та «призначення» з позиції теорії права, то помітимо, що ці поняття між собою мають суттєві відмінності. Так, наприклад, у правовій науці досить часто у певних сферах правовідносин виокремлюється навіть самостійний принцип як принцип поєднання виборності і призначуваності. Зокрема, такий самостійний принцип науковці вбачають в діяльності публічної адміністрації [71, с. 524], або ж розглядають його як основний принцип організації і діяльності державного апарату [72, с. 166]. При цьому акцентується увага на тому, що обрання відрізняється від призначення тим, що при обранні відбуваються вибори з альтернативністю кандидатур, хоча, при цьому, сама процедура може бути схожою (наприклад, відбуватиметься голосування). Зазвичай обранню віддається перевага, коли необхідно забезпечити високий ступінь довіри населення та високий рівень легітимності влади. Призначення ж застосовується у тих випадках, коли пріоритет віддається фаховості, діловим якостям кандидатів на посаду [73].

На наш погляд, з урахуванням того, що Рада прокурорів України є колегіальним органом, яка формується іншим колегіальним органом – всеукраїнською конференцією прокурорів, та основою формування Ради є вибори, більш доцільно говорити саме про обрання членів Ради прокурорів, а не їх призначення. Відтак, вважаємо, що з мою узгодження положень ст.67 та 69 Закону «Про прокуратуру» п.3 ч.2 ст.67 Закону «Про прокуратуру» вимагає удосконалення – його варто було б викласти у такій редакції: «3) обирає членів Ради прокурорів України, відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження» [70, с. 191].

Принцип *колегіальності* як принцип прокурорського самоврядування є органічним продовженням самої сутності самоврядування як колективного вирішення прокурорами питань внутрішньої діяльності. Впровадження засад колегіальності у вирішення питань, пов'язаних зі статусом прокурорів в Україні (формування системи прокурорського самоврядування), обумовлено, в першу чергу, створенням додаткових гарантій незалежності. У науці

зауважується, що хоча спостерігається загальна тенденція надавати більше незалежності системі обвинувачення, не існує спільного стандарту, який би вимагав цього. Незалежність або автономія не є самоціллю, вони повинні бути виправданими у кожному випадку відповідно до мети, яку потрібно досягнути [74; 75, с. 39; 76, с. 490].

Однак, цей принцип має й самостійне значення, яке полягає в тому, що всі питання, які відносяться до відання прокурорського самоврядування, вирішуються органами прокурорського самоврядування колегіально, а прокурори як члени цих колегіальних органів мають рівні права та обов'язки між собою.

На сьогодні ст.66 Закону «Про прокуратуру» визначає дві організаційні форми прокурорського самоврядування – всеукраїнську конференцію прокурорів та Раду прокурорів України. Як вбачається, обидва цих органи є колегіальними. Відтак, колегіальність є основною зовнішньою формою вирішення питань органами прокурорського самоврядування.

Зазвичай вирішення усіх питань органами прокурорського самоврядування відбувається більшістю голосів. Через це можна зауважити, що функціонування прокурорського самоврядування здійснюється на демократичних засадах, які передбачають вирішення правових питань більшістю голосів. Вбачається, що принцип колегіальності як принцип прокурорського самоврядування невід'ємно пов'язаний з таким окремим принципом організації та діяльності прокуратури, як принцип демократизму [70, с. 191]. Як обґрунтовано зазначає Д. С. Дячков, аналіз діючого законодавства про прокуратуру дозволяє знайти окремі прояви демократизму в організації та діяльності прокуратури, наприклад, через прийняття рішень колегіальними органами чи колективними утвореннями в системі прокуратури, насамперед, органами прокурорського самоврядування – всеукраїнською конференцією прокурорів, Радою прокурорів України, Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів, зборами прокурорів [67, с. 79-80].

У той же час, слід зауважити, що колегіальність в діяльності органів прокурорського самоврядування різко контрастує з іншою формою вирішення питань у прокуратурі – єдиноначальністю. При чому, саме єдиноначальність визначається одним з основних принципів діяльності прокуратури. Згідно з цим принципом кожний прокурор в межах своїх повноважень вирішує усі службові питання, приймає рішення одноособово і самостійно, а не колегіально. Однак, з урахуванням існування колегіальності як форми вирішення питань органами прокурорського самоврядування, справедливими, на наш погляд, є думки тих науковців, які не обмежуються виключно існуванням єдиноначальності у прийнятті рішень у прокуратурі та вбачають існування комплексного підходу у вирішення питань у прокуратурі, а відтак, і виокремлюють комплексний принцип організації та діяльності прокуратури – принцип поєднання єдиноначальності та колегіальності [77, с. 33]. Щодо ж прокурорського самоврядування, то варто говорити про наявність такого його принципу як принцип колегіальності [70, с. 191].

Ще одним принципом прокурорського самоврядування варто визначити ***принцип прозорості***. Стаття 3 Закону «Про прокуратуру» визначає, що діяльність прокуратури ґрунтується на засаді прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання [8]. Оскільки положення Закону про прозорість стосується діяльності усієї прокуратури, зокрема, і органів прокурорського самоврядування, варто говорити і про існування такого принципу прокурорського самоврядування як принцип прозорості. Прозорістю повинна визначатися діяльність усіх органів прокурорського самоврядування [70, с. 192].

Вважаємо, що прозорість у діяльності прокурорського самоврядування варто розглядати як внутрішню, так і зовнішню.

Внутрішня прозорість у діяльності прокурорського самоврядування передбачає відкритість для усіх прокурорів інформації з тих питань, які відносяться до компетенції органів прокурорського самоврядування, можливість їх знайомитися з документами, отримувати копії цих документів тощо. Зовнішня ж прозорість означає, що інформація про прокурорське самоврядування є відкритою для широкої громадськості, може висвітлюватися у пресі та на телебаченні, обговорюватися у мережі Інтернет тощо [70].

З положень Закону «Про прокуратуру» вбачається відкрите обговорення прокурорами тих питань, які віднесені до повноважень органів прокурорського самоврядування. Зокрема, наприклад, ст.67 Закону передбачає, що всеукраїнська конференція прокурорів заслуховує звіт Ради прокурорів України про виконання завдань органів прокурорського самоврядування, стан фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури [8]. Стаття 68 Закону визначає, що делегати всеукраїнської конференції прокурорів та особи, запрошені на неї, повідомляються про день проведення конференції та питання, що виносяться на її розгляд, не пізніше ніж за тридцять днів до початку конференції [8]. Пункт 6.6 Положення про раду прокурорів України, затвердженого Всеукраїнською конференцією прокурорів 27.04.2017, передбачає, що до участі у роботі Ради прокурорів за рішенням її голови можуть бути запрошені Генеральний прокурор та його заступники, керівники регіональних і місцевих прокуратур, прокурори під час розгляду їхніх заяв, у разі необхідності – посадові особи державних органів, представники засобів масової інформації, урядових, громадських організацій та інші [54].

Досить важливим принципом прокурорського самоврядування слід визначити те нормативне положення, яке визначає взаємовідносини прокурорського самоврядування як колективного вирішення прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури з прокурорами як суб'єктами прийняття рішень в межах виконання ними функцій прокуратури. Таким чином, важливо окреслити межі впливу прокурорського самоврядування на прокурорські правовідносини та здійснення прокурорами своїх повноважень.

Вважаємо, що такий принцип слід визначити як *принцип заборони втручання органів прокурорського самоврядування у здійснення прокурорами своїх повноважень* [70, с. 192].

Прокурорське самоврядування як і будь-яке інше самоврядування є одним з видів управління, яке має специфічну мету та завдання. Воно спрямоване на об'єднання прокурорського корпусу задля вирішення спільних проблем. У зв'язку з цим, органи прокурорського самоврядування за своєю правовою природою є органами управління, які відповідно до встановлених державною приписів та за дорученням прокурорського корпусу виконують ці завдання шляхом забезпечення незалежності прокурорів, захисту прокурорів від втручання у здійснення ними повноважень прокурора, підтримання високого професійного рівня прокурорів та створення спеціальних інструментів для більш ефективного виконання прокурорами своїх повноважень. Водночас слід чітко розуміти, що органи прокурорського самоврядування не мають жодних повноважень у відносинах виконання прокурорами своїх повноважень, вони не вправі в будь-який спосіб впливати на прийняття прокурорами своїх рішень як учасниками тих відносин, в які вони вступають з метою виконання визначених законом функцій прокуратури.

Так, згідно зі ст.5 Закону функції прокуратури України здійснюються виключно прокурорами. Делегування функцій прокуратури, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається. Як уже зазначалося вище, ст.16 Закону «Про прокуратуру» визначає, що незалежність прокурора забезпечується функціонуванням органів прокурорського самоврядування. Зокрема, прокурор має право звернутися з повідомленням про загрозу його незалежності до Ради прокурорів України, яка зобов'язана невідкладно перевірити і розглянути таке звернення за його участю та вжити в межах своїх повноважень, передбачених цим Законом, необхідних заходів для усунення загрози [70, с. 192].

Однак, досить важливим є й те, що ця стаття Закону визначає також, що здійснюючи функції прокуратури, прокурор є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску, втручання і керується у своїй діяльності лише Конституцією та законами України. Відтак, прокурор є незалежним також і від органів прокурорського самоврядування, які не мають жодних повноважень впливати на прийняття прокурором своїх рішень в межах прокурорської діяльності [167].

1.4. Загальні положення про функціональні та організаційні основи прокурорського самоврядування

Щодо функціональних основ прокурорського самоврядування. При окресленні функціональних основ прокурорського самоврядування будемо виходити з того розуміння поняття функціональних основ, яке було надане у науці. Як вбачається з наукових джерел, під функціональними основами загалом розуміють сукупність мети, певних функцій, завдань того чи іншого правового інституту, повноважень окремого органу, його призначення тощо [78, с. 83; 79, с. 91-137]. Враховуючи наведене, при визначенні та дослідженні основ прокурорського самоврядування слід загалом досліджувати призначення прокурорського самоврядування, тобто його мету та завдання.

Як вбачається з назви статті 65 Закону «Про прокуратуру», вона визначена як «Завдання прокурорського самоврядування». Таким чином, очевидно, що виходячи зі своєї назви, ця стаття повинна була б визначати саме такі завдання прокурорського самоврядування. Однак, як вбачається, її зміст виходить за межі завдань прокурорського самоврядування, розширює відповідне правове регулювання, визначене у її назві.

Так, ч.1 ст.65 Закону «Про прокуратуру» визначає, що прокурорське самоврядування – це самостійне колективне вирішення прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури з метою: 1) забезпечення організаційної єдності функціонування органів прокуратури, підвищення якості роботи

прокурорів; 2) зміцнення незалежності прокурорів, захисту від втручання в їх діяльність; 3) участі у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення прокурорів, а також контролю за додержанням установлених нормативів такого забезпечення; 4) обрання чи призначення прокурорів до складу інших органів у випадках та в порядку, встановлених законом [8]. Частина 2 цієї ж статті визначає, що до питань внутрішньої діяльності прокуратури належать питання організаційного забезпечення прокуратури та діяльності прокурорів, соціального захисту прокурорів та їхніх сімей, а також інші питання, що безпосередньо не пов'язані з виконанням повноважень прокурорів [8].

Аналіз змісту наведеної статті 65 Закону «Про прокуратуру» свідчить, що вона містить визначення: 1) поняття прокурорського самоврядування; 2) мети прокурорського самоврядування та 3) завдання прокурорського самоврядування, яке, на наш погляд, фактично визначене через коло питань внутрішньої діяльності прокуратури, вирішення яких належать до компетенції прокурорського самоврядування. Відтак, навіть поверхневий аналіз свідчить, що задекларована назва статті 65 Закону «Про прокуратуру» лише частково відповідає її змісту, оскільки прямо не містить вказівки на завдання прокурорського самоврядування.

У науці існують різні підходи до дослідження поняття «мета». Наприклад, у словниках поняттям «мета» розуміють зазвичай те, до чого хтось прагне, чого хоче досягти; ціль [80, с. 520; 81, с. 343]. Мета та завдання як поняття зазвичай не є тотожними. Мета діяльності певної організації (суб'єкта) визначається як те, чого організація прагне досягнути й коли вона прагне отримати бажаний результат. Зазвичай зауважується, що для ефективного досягнення намічених цілей керівництво організації повинне розробити додаткові завдання (плани, вказівки, тощо) щодо забезпечення досягнення цілей [82, с. 47].

При цьому, однак, слід визнати, що можна й зустріти підхід, згідно з яким поняття «мета» або ж «ціль», з одного боку, та поняття «завдання», з іншого, часто вживають як тотожні, або як взаємозамінні. Обумовлено це тим, що завдання часто визначається через категорію «ціль», або точно так як ціль. Таке розуміння поняття «завдання», наприклад, знаходимо у одному з словників української мови, в якому поняття «завдання» визначається як «те, що хочуть досягти у своїй діяльності, роботі і т. ін.; мета, план» [83, с. 310].

Слід зауважити, що у вступі до різного роду наукових досліджень, якими є, наприклад, і дисертації, вказується як мета, так і завдання дослідження, при цьому ці поняття за змістом розглядаються як різні. Мета дослідження розглядається як більш загальне прагнення суб'єкта дослідження, на вирішення якого повинні бути спрямовані більш вузьчі за своїм змістом прагнення, які є завданнями. Однак, якщо навіть припустити, що мета та завдання суб'єкта є тотожним поняттям, то навряд чи ці поняття охоплюють собою й те коло питань, які відносяться до відання суб'єкта.

Таким чином, на наш погляд, слід звернути увагу, що зміст статті 65 Закону «Про прокуратуру» визначає не просто і не стільки завдання прокурорського самоврядування, як те, що у науці називається більш загальним терміном «функціональні основи» та об'єднують, зокрема, його мету та завдання – а саме функціональні основи прокурорського самоврядування. Через це, на наш погляд, варто було б змінити й найменування статті 65 Закону «Про прокуратуру» та відповідно до її змісту назвати її як «Функціональні основи прокурорського самоврядування». Враховуючи наведене, вважаємо, що з метою удосконалення правового регулювання інституту прокурорського самоврядування назву статті 65 Закону «Про прокуратуру» необхідно викласти в такий редакції: «Функціональні основи прокурорського самоврядування».

З наведеного положення ст.65 Закону також вбачається, що функціональні основи прокурорського самоврядування за логікою законодавця пов'язані виключно з організацією прокурорської діяльності, а відтак,

жодними повноваженнями у вирішенні тих питань, які належать до визначених Конституцією України функцій прокуратури, прокурорське самоврядування не наділяється та не має. Надалі проаналізуємо окремі елементи функціональних основ прокурорського самоврядування, а саме особливості мети та завдань прокурорського самоврядування.

Щодо організаційних основ прокурорського самоврядування. Організаційні основи прокурорського самоврядування, на наш погляд, складають ті основні положення прокурорського самоврядування, які визначають систему органів прокурорського самоврядування, їх склад, порядок формування, розподіл повноважень між ними, матеріальне забезпечення, зокрема, фінансове та кадрове тощо. Організаційні основи прокурорського самоврядування на відміну від функціональних основ визначають те, як організованою є ті мета та завдання, що є притаманними прокурорському самоврядуванню.

Зауважимо, що у науці висловлена думка виокремлювати організаційні форми прокурорської діяльності, якими, поряд з іншими формами ними є чи то загалом прокурорське самоврядування, то окремі органи прокурорського самоврядування [135, с. 35].

Так, зокрема, на думку О. М. Курка, організаційні форми прокурорської діяльності – це дії, що юридичного значення не мають, адміністративних правовідносин не спричиняють (наради, засідання, конференції, семінари, здійснення контролю, роз'яснення тих чи інших заходів, забезпечення поєднання колегіальності та єдиноначальності, моніторинг громадської думки, вивчення та узагальнення досвіду, добір кадрів, офіційні візити за кордон і робочі поїздки країною, прес-конференції, інтерв'ю, індивідуальний прийом громадян і посадових осіб, матеріально-технічні процедури та ін.). при цьому. Організаційні заходи не фіксуються так точно, як юридичні форми прокурорської діяльності [84, с. 242]. При цьому, на його думку, однією з організаційних форм прокурорської діяльності є Всеукраїнська конференція працівників прокуратури [84, с. 246]. Поміж тим, О. М. Курко висловлює

думку й про те, що такою організаційною формою прокурорської діяльності є прокурорське самоврядування загалом [85, с. 118].

Вважаємо, що такі висловлені думки є вільним використанням термінології. Вважаємо, що не варто як загалом визначати організаційні форми прокурорської діяльності через окремі дії, які не мають юридичного значення, та не спричиняють виникнення адміністративних правовідносин, так і не варто визначати прокурорське самоврядування чи окремі його органи такими організаційними формами. Поняття організаційної форми досить широко використовується у законодавстві та правовій науці та вживається щодо різних об'єктів, наприклад, підприємництва [86], діяльності органів місцевого самоврядування [87], юридичних осіб (ст.83 ЦК), адвокатської діяльності (ст.4 Закону «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [37]) тощо. При цьому, організаційна форма характеризує суб'єкта тієї чи іншої діяльності. Виходячи ж з того, що прокурорську діяльність в Україні здійснює прокурор як фізична особа, який не має виходячи з законодавства жодної організаційної форми, вести мову про організаційну форму прокурорської діяльності недоречно. При цьому, як відомо, ні прокурорське самоврядування, ні його органи, прокурорської діяльності не здійснюють, відтак, ні прокурорське самоврядування, ні органи прокурорського самоврядування не можуть розглядатися як організаційні форми прокурорської діяльності [135, с. 36].

Стаття 66 Закону «Про прокуратуру» визначає дві організаційні форми прокурорського самоврядування – всеукраїнську конференцію прокурорів та Раду прокурорів України. Тому організаційні основи прокурорського самоврядування слід розглядати в аспекті окреслення цих органів в системі органів прокурорського самоврядування, визначення їх складу та порядку формування, розподілу повноважень між цими органами та їх матеріального забезпечення, зокрема, фінансового та кадрового тощо. Хоча з урахуванням того, що ст.69 Закону «Про прокуратуру» містить положення також і про наявність зборів прокурорів, які проводяться в прокуратурах всіх рівнів та які по своїй суті є ще однією організаційною формою прокурорського

самоврядування [88, с. 84], організаційні форми прокурорського самоврядування доцільно досліджувати більш широко.

Висновки до розділу 1.

1. Ознаки прокурорського самоврядування полягають в тому, що прокурорське самоврядування: 1) є різновидом самоуправління, при якому суб'єкт цього управління та його об'єкт збігаються. У прокурорському самоврядуванні збігаються суб'єкт прокурорського самоуправління, яким загалом є усі прокурори, та об'єкт самоуправління, який знову ж таки складають усі прокурори; 2) є різновидом професійного самоврядування, здійснюється в системі прокуратури України як єдиній системі органів, яка в порядку, передбаченому законодавством, виконує визначені Конституцією України функції прокуратури; 3) здійснюється прокурорським корпусом, який складають усі особи (прокурори), професійними обов'язками яких є здійснення визначених ст.131-1 Конституції України функцій прокуратури; 4) полягає в самостійному вирішенні прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури; 5) полягає в колективному вирішенні прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури; 6) здійснюється прокурорським корпусом як безпосередньо, так і опосередковано; 7) здійснюється з визначеною законодавством метою.

2. Самостійністю прокурорського самоврядування є незалежність прокурорського самоврядування та його органів як у системі внутрішніх відносин, які складаються у прокуратурі, так і у взаєминах з різного роду органами державної влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, окремими громадянами та іншими суспільними інституціями.

3. Колективність вирішення прокурорами питань полягає в тому, що ті питання, які віднесені до компетенції прокурорського самоврядування,

вирішуються не окремо кожним прокурором, як це має місце, наприклад, при здійсненні ними функцій прокуратури, а колективно усіма ними разом.

4. Прокурорське самоврядування здійснюється прокурорським корпусом безпосередньо шляхом участі кожного прокурора, який відноситься до прокурорського корпусу, у вирішенні питань внутрішньої діяльності прокуратури зборами прокурорів. Опосередковане здійснення прокурорського самоврядування відбувається прокурорським корпусом через сформовані ним органи прокурорського самоврядування – всеукраїнську конференцію прокурорів та Раду прокурорів України.

5. Прокурорське самоврядування – це різновид професійного самоврядування, яке здійснюється в системі прокуратури України прокурорським корпусом та полягає в самостійному та колективному вирішенні прокурорами як безпосередньо, так і опосередковано через органи прокурорського самоврядування визначених законодавством України питань внутрішньої, в окремих випадках і зовнішньої діяльності прокуратури.

6. Правовими джерелами прокурорського самоврядування в Україні є: 1) Конституція України; 2) Закон України «Про прокуратуру» та інші Закони України (Закони України «Про Вищу раду правосуддя», «Про судоустрій та статус суддів» тощо); 3) акти органів прокурорського самоврядування; 4) накази Генерального прокурора; 5) міжнародні акти, які безпосередньо присвячені прокуратурі та прокурорському самоврядуванню.

7. Під принципами прокурорського самоврядування слід розуміти основні засадничі ідеї, положення, вимоги, що характеризують сутність та зміст прокурорського самоврядування, порядку його здійснення, відображають основні його закономірності.

8. Систему принципів прокурорського самоврядування складають такі принципи як: 1) спрямованості прокурорського самоврядування на забезпечення незалежності прокурорів; 2) виборності; 3) колегіальності; 4) прозорості; 5) заборони втручання органів прокурорського самоврядування у здійснення прокурорами своїх повноважень.

9. З урахуванням того, що Рада прокурорів України є колегіальним органом, яка формується іншим колегіальним органом – всеукраїнською конференцією прокурорів, та основою формування Ради є вибори доцільно говорити не про призначення членів Ради прокурорів України, як то визначає Закон України «Про прокуратуру», а про обрання членів Ради прокурорів.

10. Прозорість у діяльності прокурорського самоврядування може бути внутрішньою та зовнішньою. Внутрішня прозорість у діяльності прокурорського самоврядування передбачає відкритість для усіх прокурорів інформації з тих питань, які відносяться до компетенції органів прокурорського самоврядування, можливість їх знайомитися з документами, отримувати копії цих документів тощо. Зовнішня прозорість означає, що інформація про прокурорське самоврядування є відкритою для широкої громадськості, може висвітлюватися у пресі та на телебаченні, обговорюватися у мережі Інтернет тощо.

11. Зміст статті 65 Закону «Про прокуратуру» визначає не просто і не стільки завдання прокурорського самоврядування, як це вбачається з її назви, а функціональні основи прокурорського самоврядування, які об'єднують його мету та завдання. Функціональні основи прокурорського самоврядування нормативно визначені як такі, які пов'язані виключно з організацією прокурорської діяльності, а відтак, жодними повноваженнями у вирішенні тих питань, які належать до визначених Конституцією України функцій прокуратури, прокурорське самоврядування не наділяється та не має.

12. Організаційні основи прокурорського самоврядування складають ті основні положення прокурорського самоврядування, які визначають систему органів прокурорського самоврядування, їх склад, порядок формування, розподіл повноважень між ними, матеріальне, фінансове та кадрове забезпечення тощо. Організаційні основи прокурорського самоврядування на відміну від функціональних основ визначають те, як організованою є ті мета та завдання, що є притаманними прокурорському самоврядуванню.

13. Сформовано такі пропозиції по вдосконаленню законодавства:

- пункт 3 частини 2 статті 67 Закону «Про прокуратуру» запропоновано викласти у такій редакції: *«3) обирає членів Ради прокурорів України, відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження»;*
- назву статті 65 Закону «Про прокуратуру» запропоновано викласти в такій редакції: *«Функціональні основи прокурорського самоврядування».*

РОЗДІЛ 2

ФУНКЦІОНАЛЬНІ ОСНОВИ ПРОКУРОРСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

2.1. Мета прокурорського самоврядування в Україні

Як уже зазначалося вище, метою прокурорського самоврядування Закон «Про прокуратуру» визначає не якусь одну мету, а мету, яка є комплексною – тобто певну сукупність цілей. Такими цілями є: 1) забезпечення організаційної єдності функціонування органів прокуратури, підвищення якості роботи прокурорів; 2) зміцнення незалежності прокурорів, захисту від втручання в їх діяльність; 3) участі у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення прокурорів, а також контролю за додержанням установлених нормативів такого забезпечення; 4) обрання чи призначення прокурорів до складу інших органів у випадках та в порядку, встановлених законом [167]. Проаналізуємо кожен з них окремо.

Першою серед усієї сукупності цілей (мети) прокурорського самоврядування Закон «Про прокуратуру» визначає *забезпечення організаційної єдності функціонування органів прокуратури, підвищення якості роботи прокурорів*.

Єдність прокурорської системи впродовж багатьох десятиліть у науці та практиці розглядалася як основний принцип організації та діяльності прокуратури. Як зазначав М. І. Мичко, суть принципу єдності полягає в тому, що кожна ланка системи органів прокуратури, кожний прокурор, діючи у межах власної компетенції, виступає як представник єдиної системи прокурорських органів. Конституційна діяльність кожного прокурора складає органічну частину діяльності всієї прокуратури [89, с. 301].

Конституція України у статті 121 в її редакції до 2016 року визначала, що прокуратура складала єдину систему органів. Однак, на сьогодні діючий Основний Закон цього вже не визначає. Не визначає єдність як самостійний принцип організації та діяльності прокуратури і Закон «Про прокуратуру», який однак, в той же час приділяє особливу увагу єдності системи прокуратури. Ця єдність згідно з ч.5 ст.7 Закону забезпечується: «1) єдиними засадами організації та діяльності прокуратури; 2) єдиним статусом прокурорів; 3) єдиним порядком організаційного забезпечення діяльності прокурорів; 4) фінансуванням прокуратури виключно з Державного бюджету України; 5) вирішенням питань внутрішньої діяльності прокуратури органами прокурорського самоврядування» [8]. Таким чином, як вбачається з наведеної норми, вирішенням питань внутрішньої діяльності прокуратури органами прокурорського самоврядування забезпечується єдність системи прокуратури України.

Системний аналіз статей 7 та 65 Закону свідчить про відсутність єдиного підходу у Законі до врегулювання інституту прокурорського самоврядування, що свідчить про неякісне правове регулювання.

Так, положення ст.7 Закону «Про прокуратуру» вказує про зазначений забезпечувальний чинник саме *єдності системи прокуратури України*, що, однак, не зовсім відповідає меті прокурорського самоврядування, задекларованій у ч.1 ст.65 Закону – забезпечення *організаційної єдності функціонування органів прокуратури*. В аспекті цього варто й загалом звернути увагу на досить низьку якість положень Закону «Про прокуратуру», які визначають питання єдності в прокуратурі.

Так, варто погодитися з Д. С. Дячковим, що поняття «єдність системи прокуратури» фактично містить у собі логічну помилку. Система як поняття вже містить у собі єдність її складових. У випадку відсутності цієї єдності між складовими системи ця сукупність перестає бути системою, а характеризується просто як набір певних елементів. Через це й відповідний принцип прокуратури України, у разі його наявності, доцільно було б називати не

принципом єдності системи прокуратури, а принципом системності побудови органів прокуратури [67, с. 86-87].

Тому, безумовно, відповідні положення Закону «Про прокуратуру» варто було б удосконалити, причому не лише в частині поняття «єдність системи прокуратури», а й в частині положень щодо мети діяльності прокурорського самоврядування, які, як було показано вище, також не місять достатньої чіткості.

На наш погляд, у словосполученні «забезпечення організаційної єдності функціонування органів прокуратури», що його містить п.1 ч.1 ст.65 Закону «Про прокуратуру», слово «функціонування» є зайвим. Органи прокурорського самоврядування жодних повноважень та жодного впливу на прокурорів щодо їх функцій та їх функціонування (здійснення функцій) не мають. Відтак, відповідне словосполучення варто було в сформулювати як «забезпечення організаційної єдності органів прокуратури». Саме такою можна розглядати одну з визначених цілей прокурорського самоврядування.

До конкретних проявів організаційної єдності, забезпечення якої покладається на прокурорське самоврядування, то таку єдність (єдині підходи у всіх органах прокуратури) слід забезпечувати насамперед, в організації роботи в органах прокуратури, зокрема, в розподілі прокурорської роботи та розподілі службових обов'язків між окремими прокурорами, створення та підтримання в органах прокуратури єдиного організаційного порядку, єдиних підходів до планування роботи, та визначення системи контролю за її виконанням, інших заходів організаційного характеру; створення однакових єдиних для всіх належних умов праці, облаштування робочого місця прокурорів, матеріально-технічного забезпечення органів прокуратури, єдині підходи до оцінки якості виконаної прокурорами роботи тощо.

Ще однією з цілей (метою) прокурорського самоврядування Закон «Про прокуратуру» визначає **зміцнення незалежності прокурорів, захисту від втручання в їх діяльність**. Вважаємо зазначену мету найбільш фундаментальною з усіх перерахованих цілей прокурорського самоврядування,

такою, яка визначає необхідність його функціонування загалом. Зазначене фактично підтверджується і науковою думкою.

Незалежність прокурора є фундаментальним принципом організації та діяльності прокуратури. Незалежність прокуратури має місце там, де прокурор може здійснювати свої повноваження без страху чи прихильності, не зазнаючи неналежного тиску з боку органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб [90, с. 197].

Так, наприклад, М. А. Погорецький зауважує, що положення про прокурорське самоврядування є позитивом та мабуть одним з найбільш інноваційних положень Закону «Про прокуратуру». Закон передбачає його як одну з ключових гарантій незалежності прокурорів, що забезпечуватиме захист прокурорів від втручання в їхню діяльність і підвищуватиме якість їхньої роботи, в т. ч. організаційне забезпечення, соціальний захист прокурорів та їхніх сімей, забезпечуватиме організаційну єдність, участь у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення, а також призначенні прокурорів [91]. С. Л. Назарук також цілком обґрунтовано стверджує, що впроваджені у новому Законі України «Про прокуратуру» органи прокурорського самоврядування мають досить широкі повноваження, що полягають у можливості самостійного колективного вирішення прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури (тобто питань, безпосередньо не пов'язаних із виконанням повноважень прокурорів), також цілком природно, що запровадження прокурорського самоврядування розглядається у контексті зміцнення незалежності прокурорів, захисту від необґрунтованого втручання у їхню діяльність [92, с. 71].

Стаття 7 Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів визначає, що при виконанні службових обов'язків прокурор має бути незалежним від будь-якого впливу, тиску чи втручання в його професійну діяльність, у тому числі органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, зобов'язаний активно, у визначений законодавством спосіб протистояти спробам посягання на його незалежність

[93]. Незалежність прокурора є принципом організації та діяльності прокуратури. Його сутність полягає в тому, що прокурор у своїй діяльності керується вимогами правових норм, а також власним внутрішнім переконанням. Під час здійснення повноважень, пов'язаних з реалізацією функцій прокуратури, прокурори є незалежними, самостійно приймають рішення про порядок здійснення таких повноважень, керуючись при цьому положеннями закону, а також зобов'язані виконувати лише такі вказівки прокурора вищого рівня, що були надані з дотриманням вимог Закону України «Про прокуратуру» [94]. Незалежність слід розглядати комплексно – як незалежність внутрішню, що передбачає обмеження на втручання в діяльність у самій прокурорській системі по горизонталі та по вертикалі, так і незалежність зовнішню, що передбачає заборону на втручання в функціонування прокуратури з боку інших органів та установ [19, с. 75-76].

Зміцнення незалежності прокурорів, захист від втручання в їх діяльність здійснюється органами прокурорського самоврядування, зокрема, через існування й реалізацію нормативно визначених Законом повноважень органів прокурорського самоврядування щодо захисту прав прокурорів [96, с. 295].

Так, згідно з ч.6 ст.16 Закону «Про прокуратуру» прокурор має право звернутися з повідомленням про загрозу його незалежності до Ради прокурорів України, яка зобов'язана невідкладно перевірити і розглянути таке звернення за його участю та вжити в межах своїх повноважень, передбачених цим Законом, необхідних заходів для усунення загрози. Частина ж ч.5 ст.17 Закону визначає, що прокурор не зобов'язаний виконувати накази та вказівки прокурора вищого рівня, що викликають у нього сумнів у законності, якщо він не отримав їх у письмовій формі, а також явно злочинні накази або вказівки. Прокурор має право звернутися до Ради прокурорів України з повідомленням про загрозу його незалежності у зв'язку з наданням (відданням) прокурором вищого рівня наказу або вказівки. Таким чином, згідно з Законом Рада прокурорів України як орган прокурорського самоврядування розглядається фактично як захисник прокурора від незаконного втручання в його діяльність.

Причому, Закон допускає існування загроз незалежності прокурора як від прокурора вищого рівня, тобто загрози внутрішній незалежності, так і загрози зовнішній незалежності.

Незалежні професійні дослідження у сфері правосуддя підтверджують, що на функцію захисту прокурорів від загрози втручання у їхню незалежність покладалися великі сподівання. Проте РПУ розроблялися, але так і не були затверджені проекти актів про порядок реагування на повідомлення про загрози незалежності прокурора. Лише у 2023 році було затверджено форму повідомлення про загрозу незалежності прокурора, хоча Закон жодних вимог до такого повідомлення не містить. Не дивно, що прокурори майже не зверталися до РПУ із повідомленнями про втручання у їхню незалежність, адже вважають цей інструмент неефективним з огляду на те, що жодні заходи реагування з боку цього органу прокурорського самоврядування не вживалися. Відомий лише один приклад такого реагування, що полягав у засудженні випадків погроз в бік процесуальних керівників [95, с. 130]. Як наслідок також сформовано й пропозицію передбачити обов'язок Генерального прокурора у його щорічному звіті оголошувати кількість повідомлень про порушення гарантій незалежності прокурорів (за інформацією, наданою РПУ та КДКП) [95, с. 132].

Вважаємо, що простого оголошення у звіті Генерального прокурора про кількість повідомлень про порушення гарантій незалежності прокурорів є недостатнім. Варто не лише повідомляти, а й повідомляти, якими є встановлені загрози та з якого боку. Важливим є потреба чіткого реагування на ті порушення, які здійснюються з середини прокуратури [96, с. 295].

Практика діяльності Ради прокурорів України свідчить, що прокурори досить рідко повідомляють Раду про загрозу своїй незалежності, і ще рідше Рада встановлює факти наявності такої загрози та вживає відповідних заходів реагування.

Так, наприклад, офіційний сайт Ради прокурорів України містить спеціальний підрозділ «Рішення щодо розгляду звернень прокурорів або інші повідомлення про загрозу незалежності прокурорів», з якого вбачається, що Радою у 2017 році було прийнято лише 1 таке рішення, у 2018 – 2, у 2019 – 3, у 2023 – 14, у 2024 – 6 [97]. Таким чином, за увесь час діяльності Рада прокурорів прийняла лише 26 рішень з зазначеного питання. Така цифра звернень є надзвичайно малою та свідчать про відсутність у Ради прокурорів як органу прокурорського самоврядування авторитету серед прокурорів та небажання прокурорів звертатися до відповідного органу.

Показовим для аналізу ефективності РПУ з виконання нею мети зміцнення незалежності прокурорів, захисту від втручання в їх діяльність є статистика за 2024 рік.

Так, наприклад, протягом цього року з 6 поданих повідомлень лише за двома такими повідомленнями були прийняті рішення про встановлення РПУ факту загрози незалежності прокурорам, за 2 повідомленнями було встановлено відсутність факту загрози незалежності прокурору, а за 2 повідомлення було прийнято рішення про залишення їх або ж без розгляду, або ж про закриття провадження. Таким чином, бачимо, що навіть за тими нечисельними зверненнями прокурорів щодо існування загроз їх незалежності лише у третині з них РПУ встановлює факти загрози такій незалежності.

Вважаємо, що основні загрози незалежності прокурорів при здійсненні ними своїх повноважень йдуть не зовні, а з середини прокуратури – тобто від самих прокурорів, які займають вищі адміністративні посади [96, с. 295-296].

Слід погодитися з Ю. Є. Полянським і В. В. Долежаном, які ще у 2006 році зазначали, що назріло питання, щоб поряд із застосуванням принципу єдиноначальності всередині прокурорської системи закріпити в законодавстві межі для забезпечення процесуальної самостійності працівників у взаємовідносинах з керівниками прокуратур. На їх думку, керівники нерідко зобов'язують підпорядкованих прокурорів приймати процесуальні рішення з питань, які входять до компетенції останніх, або переглядати прийняті ними

рішення відповідно до думки керівника. Звичайно, виходячи з принципу централізації прокуратури, прокурор вищого рівня може просто скасувати рішення підлеглого і замінити його власним. Однак у такому разі він нестиме і повну відповідальність за це. Така перспектива влаштовує не всіх. Тому значна частина сумнівних вказівок дається в усній формі, хоча настільки категорично, що від їх виконання важко відмовитися [98, с. 61]. Таким чином, в аспекті призначення прокурорського самоврядування надзвичайно важливим є забезпечення саме внутрішньої незалежності прокурорів – тобто незалежності прокурорів від свого керівника. І тут надзвичайно важливим є не лише наявність у Ради прокурорів як органу прокурорського самоврядування права на розгляд різного роду повідомлень прокурора про загрозу його незалежності, а власне й ті можливості, які цей орган має мати у зв'язку зі встановленням факту такої загрози. Вважаємо, що Рада прокурорів повинна володіти дійсно самостійними, достатніми та дієвими для захисту прав прокурора повноваженнями. На жаль, мусимо констатувати, що на сьогодні такі повноваження у Ради прокурорів, які б забезпечували ефективне виконання нею своїх повноважень зі зміцнення незалежності прокурорів, захисту від втручання в їх діяльність, відсутні [96, с. 296].

Так, з наведених вище положень статей 16 та 17 Закону «Про прокуратуру» вбачається можливість прокурора звернутися з повідомленням про загрозу його незалежності до Ради прокурорів України, зокрема, й з повідомленням про загрозу його незалежності у зв'язку з наданням (відданням) прокурором вищого рівня наказу або вказівки. З зазначених положень Закону вбачається також обов'язок Ради прокурорів України, начебто, невідкладно перевірити і розглянути його звернення за його ж участю та вжити в межах своїх повноважень, передбачених цим Законом, необхідних заходів для усунення загрози.

Частина 9 ст.71 Закону фактично визначає, що такими повноваженнями є 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.

Однак, зазначені повноваження в аспекті їх дієвості виглядають надзвичайно слабкими. Вони, на наш погляд, свідчать про фактичну відсутність у РПУ самостійних повноважень стосовно реагування на встановлені нею порушення незалежності прокурорів та мають або ж переважно медійний характер, спрямований на надання розголосу певним встановленим фактам, або ж є зверненнями до компетентних для вирішення певних питань органів. У зв'язку з наведеним, фактично вимушені констатувати, що Рада прокурорів у багатьох випадках немає якихось дієвих повноважень з забезпечення зміцнення незалежності прокурорів, захисту від втручання в їх діяльність. Такий висновок, підтверджується фактично й рішеннями самої Ради прокурорів [96, с. 296].

Так, при розгляді повідомлень керівника Слобожанської окружної прокуратури Дніпропетровської області Катєби О. А. та заступника керівника Слобожанської окружної прокуратури Дніпропетровської області С. С. Батрака про загрозу незалежності прокурорів Радою прокурорів було встановлено факт загрози незалежності прокурора – керівника Слобожанської окружної прокуратури Дніпропетровської області Катєби О. А. внаслідок публікації статей і повідомлень 18.05.2023 в окремих засобах масової інформації щодо його затримання у кримінальному провадженні за вчинення злочину. За наслідками встановлення такого факту Рада прокурорів окремими пунктами свого рішення наголосила, що відповідно до ч. 5 ст. 16 Закону України «Про прокуратуру», органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші державні органи, їх посадові та службові особи, а також фізичні та юридичні особи і їх об'єднання зобов'язані поважати незалежність прокурора та утримуватися від здійснення у будь-якій формі впливу на прокурора з метою перешкоджання виконанню службових обов'язків або прийняття ним

незаконного рішення. Було звернуто увагу медіа та журналістів на вимогу статті 11-1 Закону України «Про державну підтримку медіа, гарантії професійної діяльності та соціальний захист журналіста» [99], згідно з якою журналіст зобов'язаний подавати для поширення достовірну інформацію та дотримуватися вимог Кодексу етики українського журналіста. Також було вирішено оприлюднити заяву від імені прокурорського корпусу про факти порушення незалежності прокурора [100]. Такі повноваження є більше декларативними, аніж такими, які можуть призвести до реального захисту та відновлення порушеної незалежності прокурора.

Також пункт 7.12 Положення про Раду прокурорів України визначає, що рішення Ради прокурорів, прийняті з питань забезпечення незалежності прокурорів, захисту від незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення повноважень прокурора, можуть бути направлені до органів прокуратури та є обов'язковими для розгляду в межах компетенції. Зазначене повноваження вважаємо надзвичайно важливим в аспекті виконання органами прокурорського самоврядування своїх завдань зі зміцнення незалежності прокурорів, захисту від втручання в їх діяльність. Фактично у разі, якщо своїми діями винна у порушенні незалежності прокурора особа вчинила правопорушення, органам прокуратури слід вживати заходів щодо притягнення її до визначеної законом відповідальності. З метою надання більшої ваги та значення зазначеним рішенням Ради прокурорів з питань прийняті з питань забезпечення незалежності прокурорів, захисту від незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення повноважень прокурора, у п.7.12. Положення про Раду прокурорів України слід було б обов'язково вказати й про обов'язок відповідних органів прокуратури повідомити Раду прокурорів України про наслідки розгляду її рішення, а також встановити строк для такого розгляду та повідомлення [54].

Крім того, змістовний аналіз рішень Ради прокурорів дає можливість виявити й суттєві недоліки у процедурних питаннях їх розгляду, що не сприяють виконанню РПУ своїх цілей зі зміцнення незалежності прокурорів,

захисту від втручання в їх діяльність, насамперед, при існуванні загроз незалежності прокурора саме з боку прокурорів, які перебувають на більш вищих адміністративних посадах.

Так, наприклад, як уже було зазначено ними вище, у 2 провадженнях за 2024 рік РПУ було прийнято остаточне рішення без розгляду повідомлень прокурорів по суті, а саме 1 повідомлення було залишено без розгляду, а за 1 було закрито провадження. При цьому, як вбачається з відповідних рішень РПУ обидва цих повідомлення стосувалися саме внутрішньої загрози незалежності прокурора, тобто загрози цій незалежності з боку прокурорів, що перебувають на вищих посадах.

До прикладу, до Ради прокурорів України 03.06.2024 звернувся прокурор Бориспільської окружної прокуратури Київської області І. В. Динник про загрозу незалежності прокурора. У своєму зверненні І. В. Динник повідомляв, що ним здійснюється процесуальне керівництво у кримінальному провадженні за ознаками кримінальних правопорушень, передбачених ч.3 ст.190, ч.2 ст.190, ч.3 ст.191 КК України, за фактом заволодіння земельними ділянками шляхом шахрайства та заволодіння земельними ділянками шляхом зловживання службовим становищем. Досудове розслідування кримінального провадження здійснюють слідчі Бориспільського РУП ГУНП в Київській області.

На підставі зібраних доказів у кримінальному провадженні, І. В. Динник, як процесуальний керівник прийшов до висновку про наявність в діях ОСОБИ_1 ознак кримінальних правопорушень, передбачених ч. 3 ст. 191, ч. 1 ст. 366 КК України, у зв'язку з чим І. В. Динником на початку березня 2024 року складений проект підозри.

Однак, з березня 2024 року і по теперішній час, керівництво Київської обласної прокуратури не погоджує (не дає дозволу) на підписання ним такої підозри. Як виявилось, в прокуратурі області запроваджена негласна вказівка, усі підозри окружних прокуратур у земельних, економічних, екологічних та інших пріоритетних справах погоджувати через галузеві відділи (управління), тобто в порушення визначеного ст. ст. 36, 37, 276 КПК України порядку.

На висловлювання І. В. Динника, кому потрібен той Кримінальний процесуальний кодекс України, вимоги п. 5 ч. 1 ст. 3, п. 3 ч. 1 ст. 16, ч. ч. 1, 3, 5 ст. 17 Закону України «Про прокуратуру», коли можна керувати прокурорами окружних прокуратур в «ручному режимі». Мабуть цей метод значно знижує корупційні ризики. Разом з тим, «офіційним усним поясненням» необхідності такого «негласного погодження підозр» є начебто недопущення притягнення невинних до кримінальної відповідальності, зменшення кількості виправдувальних вироків та настання інших негативних наслідків, що можна звісно врегулювати не суто професіоналізмом та незалежністю прокурора, а лише негласними вказівками керівництва обласної прокуратури, бо вони звісно важливіші та більш значущі за Конституцію та закони України, тим більше під час воєнного стану.

На переконання І. В. Динника, йому як прокурору (старшому прокурору групи) представники обласної прокуратури не дозволяють оголосити підозру ОСОБІ_1 у кримінальному провадженні за ст. 191 КК України (яка є корупційною), а наполегливо через керівництво окружної прокуратури вказують, що ті ж дії треба кваліфікувати за ст. 190 КК України.

Як вважає І. В. Динник всі вищеописані події є впливом, тиском та втручанням у здійснення повноважень прокурора, що вочевидь потребує заходів для усунення загрози [101].

Здавалося б такі висловлені прокурором факти загрози незалежності прокурора з боку вищого керівництва, які, як свідчить звернення, до того ж мають системний характер, вимагали від Ради прокурорів досить уважно та наполегливо вивчити його та винести рішення по суті.

Натомість, однак, 06.06.2024 прокурор Бориспільської окружної прокуратури Київської області звернувся із заявою до Ради прокурорів України з проханням припинення розгляду його повідомлення про загрозу незалежності прокурора у зв'язку з здійсненням ним процесуального керівництва у кримінальному провадженні. Розглянувши цю заяву шляхом відкритого голосування, на підставі ст. 65, п. 4 ч. 9 ст. 71 Закону України «Про

прокуратуру», пп.8 п.4.1 Положення про Раду прокурорів України, затвердженого всеукраїнською конференцією прокурорів 27 квітня 2017 року (у редакції від 28.02.2023), Рада прокурорів України вирішила закрити провадження за повідомленням прокурора Динника Івана В'ячеславовича про загрозу його незалежності у зв'язку з отриманням від нього заяви з проханням не розглядати його повідомлення, про що прийняла рішення №5-нзп-23 від 09.07.2023 року [101].

Вважаємо, що РПУ повинна мати право відмовляти в припиненні розгляду повідомлення, якщо, на думку РПУ, питання полягає у вивченні та констатуванні наявності тиску на прокурора з боку його керівника чи іншого прокурора, який перебуває на більш вищій адміністративній посаді.

Проводячи аналогію з судочинством як формою захисту порушених прав, констатуємо, що процесуальне законодавство, наприклад, цивільне процесуальне чи господарське процесуальне, завжди передбачало право позивача, який подав позов до суду, відмовитися від нього, однак не завжди суд приймав таку відмову. Якщо така відмова порушувала права особи, була вчинена під впливом погроз чи насильства, суд відмовляв у прийнятті відмови від позову. Тому вважаємо, що РПУ повинна завжди перевіряти причини, чому прокурор просить припинити розглядати його повідомлення про загрозу незалежності, чи не було таке прохання вчинено внаслідок тих чи інших неправомірних дій по відношенню до нього, зокрема, й з боку керівників, і лише тоді приймати відповідне рішення. Крім того, РПУ повинна з'ясовувати, чи не варто все ж таким продовжити розглядати таке повідомлення навіть за відсутності бажання його автора, якщо на думку РПУ, воно є важливим для встановлення певних обставин, або свідчить про існування тих чи інших системних проблем у забезпеченні незалежності прокурорів.

Враховуючи наведене, вважаємо за необхідне запропонувати врегулювати процедуру розгляду РПУ повідомлень про загрозу незалежності прокурорів у Положенні про раду прокурорів, передбачивши відповідне положення про те, що відкликання прокурором повідомлення не є для РПУ

обов'язковим, якщо РПУ при розгляді повідомлення прийде до висновку про існування системної проблеми, яка породжує загрозу незалежності прокурорів, та вимагає реагування з боку РПУ.

У зв'язку з існуванням проблеми забезпечення незалежності прокурорів голова РПУ М. Місюра наголошує, що у Законі України «Про прокуратуру» викладені основні ідеї і гарантії європейських стандартів незалежності прокурорів, але задача органів прокурорського самоврядування сформулювати розуміння необхідності дотримання цих стандартів, надати роз'яснення щодо форм і змісту незалежності як для самих прокурорів, так і для органів державної влади та суспільства в цілому. Незаконний вплив, тиск на прокурорів, втручання в здійснення їхніх повноважень заборонено Законом «Про прокуратуру», але не уточнено, що є таким тиском, які права в цій частині мають прокурори та які обов'язки настають в інших суб'єктів суспільних відносин [102]. На наш погляд, таке розуміння призначення органів прокурорського самоврядування в частині забезпечення зміцнення незалежності прокурорів, захисту від втручання в їх діяльність є досить обмеженим. Безумовно, воно зроблено виходячи з тих повноважень РПУ, які окреслені у Законі. Однак, вважаємо, що зазначені повноваження можна було б розширити також шляхом закріплення у Законі більш дієвого, на наш погляд, повноваження, яким, наприклад, було б повноваження РПУ зупиняти дію окремих правових актів Генерального прокурора чи інших прокурорів, які перебувають на адміністративних посадах, з питань внутрішньої діяльності прокуратури, які, на думку РПУ, порушують незалежність прокурора.

Для виконання органами прокурорського самоврядування, насамперед, РПУ, такої мети як зміцнення незалежності прокурорів, захисту від втручання в їх діяльність, надзвичайно важливим є внутрішня незалежність самих органів прокурорського самоврядування в межах прокурорської системи, їх незалежності від прокурорів, що займають адміністративні посади, насамперед, Генерального прокурора. І тут варто вказати, що на жаль, не завжди можемо цілком обґрунтовано стверджувати, що така незалежність існувала.

Так, історичний аналіз попередніх складів органів прокурорського самоврядування свідчить, що у діяльності цих органів були як періоди, які фахівцями визначаються як періоди відстоювання органами прокурорського самоврядування стандартів прокурорської професії, так і періоди, які такими не були. Зокрема, експерт громадської коаліції «Реанімаційний пакет реформ» на підставі відповідного аналізу зробив висновок, що на відміну від першого складу органів прокурорського самоврядування, який намагався відстоювати стандарти прокурорської незалежності, другий склад всіляко підтримував усі рішення керівництва прокуратури і не був ефективним [103]. Подібні твердження зазначали і інші фахівці, які відзначали чимало неетичних підходів до діяльності Генерального прокурора у 2016-2019 років [104].

Аналізуючи окремі періоди діяльності органів прокурорського самоврядування, С. В. Банах звертає увагу на моменти дострокового припинення повноважень членів Ради прокурорів України у зв'язку зі зміною законодавства та Генерального прокурора. На його думку, «положення про діяльність органів прокурорського самоврядування є важливим елементом перебудови прокуратури і їхнє регулярне переформатування, у зв'язку із зміною влади не сприяє незалежності та етичності органів прокуратури, їхній діяльності винятково на засадах етики і доброчесності, а також законності» [105, с. 352-353]. Відтак, С. В. Банах пропонує запровадити й деякі додаткові гарантії сталого існування та діяльності органів прокурорського самоврядування [105, с. 352-353]. Вважаємо такі зауваження надзвичайно важливими.

Саме існування органів прокурорського самоврядування є гарантією незалежності прокурорів, які в особі прокурорського співтоваристві шукають захист від неправомірного втрачання в їх діяльність прокурорів вищого рівня. Відтак, задля належного захисту прав прокурорів і самі органи прокурорського самоврядування повинні мати гарантії незалежності від Генерального прокурора. При зміні Генерального прокурора органи прокурорського самоврядування повинні продовжувати здійснювати свої повноваження,

оскільки припинення їх діяльності свідчить фактично про політичне втручання в їх діяльність.

Закінчуючи дослідження питання зміцнення незалежності прокурорів, захисту від втручання в їх діяльність як однією з цілей прокурорського самоврядування обов'язково варто також вказати, що ця незалежність обумовлюється також наявністю також належного рівня корпоративної культури у прокурорів. Варто погодитися з С. В. Подкопаєвим, що важливим є зміна корпоративної культури в системі прокуратури, особливо з огляду на її тривалі історичні традиції побудови та функціонування з урахуванням принципів централізації й єдиноначальності. Правова традиція країни в цій сфері продовжує здійснювати свій вплив на внутрішньосистемну незалежність прокурорів [106, с. 214].

Третьою ціллю (метою) прокурорського самоврядування ст.65 Закону визначає ***участь прокурорського самоврядування у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення прокурорів, а також контролю за дотриманням установлених нормативів такого забезпечення.***

Не дивлячись на визначення у Законі такої мети прокурорського самоврядування, висловимо припущення, що вона є радше декларацією, а не нормою, яка визначає реальність відповідної мети. Найбільш чітко зазначена теза прослідковується у питаннях кадрового забезпечення органів прокуратури.

Так, повноваженнями у сфері кадрового забезпечення органів прокуратури наділені багато органів та посадових осіб. Провівши аналіз адміністративної правосуб'єктності суб'єктів забезпечення реалізації кадрової політики в органах прокуратури, О. М. Кальчук за критеріями функціонального призначення і порядку формування, виділив чотири групи таких суб'єктів: 1) керівні – Генеральний прокурор, Офіс Генерального прокурора; 2) основні адміністративні – Департамент кадрової роботи та державної служби Офісу Генерального прокурора, Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів, Генеральна інспекція, Тренінговий центр

прокурорів України, управління персоналом і підрозділи внутрішнього контролю Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; 3) самоврядні – органи прокурорського самоврядування (Рада прокурорів України та всеукраїнська конференція прокурорів); 4) колегіальні – конкурсна комісія для проведення конкурсу на посаду заступника Генерального прокурора – керівника САП, першого заступника та заступника керівника САП; конкурсна комісія для призначення на посади прокурора САП; конкурсна комісія із проведення відкритого конкурсу на зайняття адміністративних посад у САП; кадрові комісії щодо прокурорів; конкурсна комісія державної служби; дисциплінарні комісії з розгляду дисциплінарних справ стосовно державних службовців Офісу Генерального прокурора [107, с. 69-70]. Зауважимо, що органи прокурорського самоврядування, на наш погляд, серед цих суб'єктів володіють чи не найменшою правосуб'єктністю.

Зокрема, аналіз повноважень всеукраїнської конференції прокурорів та РПУ свідчить про те, що реалізація цієї мети фактично не відображена у відповідних повноваженнях органів прокурорського самоврядування. Так, у ч.9 ст.71 Закону «Про прокуратуру» фактично знаходимо єдине повноваження органів прокурорського самоврядування у сфері кадрового забезпечення – це повноваження Ради щодо внесення рекомендації про призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад у випадках, передбачених цим Законом.

У науці висловлена думка, що Рада прокурорів України як орган прокурорського самоврядування у питанні призначення на адміністративні посади прокурорів займає одне із визначальних місць у системі стримувань і противаг [108, с. 190]. Не заперечуючи загалом певної ролі Ради прокурорів України у призначенні на адміністративні посади прокурорів, вкажемо на те, що у відповідній системі стримувань і противаг все ж органи прокурорського самоврядування мають значно менші повноваження, ніж інші учасники відповідної системи.

Так, бачимо, що відповідне повноваження РПУ щодо внесення рекомендації про призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад у випадках, передбачених цим Законом, одразу ж нівелюється тим, що Закон визначає, що якщо Генеральний прокурор не погоджується з рекомендованою Радою прокурорів України кандидатурою і відмовляє у призначенні на посаду, він вносить на розгляд Ради прокурорів України іншу кандидатуру.

У науці навіть висловлена також думка про те, що органи прокурорського самоврядування забезпечують реалізацію кадрової політики в органах прокуратури [107, с. 68]. Однак, таке твердження з наведених вище міркувань також є очевидним перебільшенням.

Однак, вважаємо, що відповідна мета є надзвичайно важливою в реалізації тих потенційних завдань, що варто було б визначити перед прокурорським самоврядуванням.

Так, насамперед, звичайно, варто зауважити, що надзвичайно важливим питанням, до вирішення якого формально, але не фактично, залучене прокурорське самоврядування, є питання забезпечення належної чисельності прокурорів та державних службовців у органах прокуратури, а також робочого навантаження та прокурорів. Очевидним є те, що ефективність діяльності як окремого прокурора, так і прокуратури загалом, залежить від показників цього навантаження.

Слід розуміти, що на сьогодні у структурі органів прокуратури поряд з посадами прокурорів у прокуратурах встановлені також і посади державних службовців, інших працівників, діяльність яких регулюється як Законом «Про прокуратуру» так, і іншими законодавчими актами України.

На даний час кількісний склад та структура органів прокуратури визначені ст.14 Закону «Про прокуратуру», згідно з якою загальна чисельність працівників органів прокуратури становить не більше 15000 осіб, зокрема загальна чисельність прокурорів становить не більше 10000 осіб. Загальна ж

чисельність працівників Спеціалізованої антикорупційної прокуратури складає 15 відсотків від встановленої законом граничної чисельності центрального та територіальних управлінь Національного антикорупційного бюро України.

Натомість до вересня 2019 року редакція цієї статті визначала, що загальна чисельність працівників органів прокуратури становить не більше 15000 осіб, зокрема загальна чисельність прокурорів становить не більше 10000 осіб. Таким чином, ті зміни, які відбулися у вересні 2019 року чітко розмежували кількісний склад прокурорів та інших працівників.

Впродовж же останнього десятиріччя кількість прокурорів в Україні загалом і кількість штатних посад у прокуратурі зменшувалась.

Так, пояснювальна записка до проекту Закону України «Про чисельність органів прокуратури України» містить інформацію, згідно з якою відповідно до звіту Ради Європи щодо якості та ефективності функціонування судових систем країн-членів за 2010 рік, сума витрачена урядом України на прокуратуру в 2010 році становила 0,11% від ВВП, що є одним з найвищих показників серед усіх досліджених країн. Окрім того Україна має найвищу з усіх країн кількість прокурорів – 43 на 100 тисяч населення. Це впливає з листа на той момент Заступника Генерального прокурора України Є. Блажівського вих. №04/1-125 вих.-12 від 09.08.2012 року. Згідно з цим листом на той момент загальна кількість штатних посад в органах прокуратури становила 19123,5 тис., з яких прокурорів і слідчих – 13938, державних службовців – 2082, службовців та робітників – 3103,5. У Німеччині цей показник – 5, у Молдові – 16, в середньому в Європі – 10, і навіть в Росії – 32 прокурори на 100 тис. населення [109].

Станом на жовтень 2024 року загальна кількість прокурорів в Україні фактично складає 8367 осіб, а кількість прокурорів у Офісі Генерального прокурора – 867 [110].

Таким чином, вивчення статистики свідчить, що на сьогодні кількість прокурорів фактично зменшилася. А якими ж є навантаження на прокурора?

Показовою у цьому питанні є діяльність прокурорів Полтавщини щодо процесуального керівництва у кримінальних справах.

Так, у 2024 році прокурори Полтавської області здійснили процесуальне керівництво у понад 66 тис. кримінальних справах. Середнє навантаження на одного прокурора у цей рік становило понад 300 проваджень (натомість, наприклад, ще за підсумками першого півріччя 2024 року воно було на рівні лише 260 проваджень). У 2023 року один прокурор цієї області у середньому займався 230 провадженнями. Процесуальне керівництво за рік забезпечили у понад 66 тис. кримінальних справ. З даних про роботу прокуратури за 2022 рік вбачається, що середнє навантаження на прокурора у цей рік складало 190 кримінальних проваджень. У 2021 році, який був роком реформування органів прокуратури на кожного прокурора припадало по 170-180 проваджень, у яких прокурори здійснювали процесуальне керівництво [111].

Таким чином, наведена статистика діяльності прокуратур Полтавської області свідчить, що за останні 5 років навантаження на одного прокурора Полтавщини зросло майже вдвічі. Бачимо, що зменшення кількості прокурорів неминуче збільшує робоче навантаження на них. Вважаємо, що постійне збільшення навантаження на прокурора лише погіршуватиме як виконання ним функцій прокуратури зокрема, так і стану кримінального судочинства в Україні загалом. Зазначене призводитиме до збільшення строків розслідування кримінальних справ, якості досудового слідства.

Принагідно зауважимо, що вирішення питання робочого навантаження та механізм його вимірювання, зокрема, є повноваженням Генерального прокурора.

Так, згідно з п.7-2 ч.1 ст.9 Закону «Про прокуратур» саме Генеральний прокурор затверджує положення про систему індивідуального оцінювання якості роботи прокурорів та систему оцінювання якості роботи прокурорів. Тому не дивно, що зазначене питання, зокрема, щодо прокурора-процесуального керівника є предметом вивчення Офісу Генерального прокурора.

Так, з інформаційного повідомлення на сайті Офісу Генерального прокурора вбачається, що за участі представників Офісу Генерального прокурора, керівників окружних прокуратур м. Києва та Київської області, Консультативної місії Європейського Союзу в Україні, Ради Європи в Україні, проєкту ЄС «Pravo-Justice», працівників прокуратури з Італії та Фінляндії у лютому 2025 року пройшла робоча сесія, присвячену розробці порядку вимірювання та регулювання навантаження на прокурорів. Було констатовано те, що вимірювання та регулювання навантаження на прокурорів усіх рівнів стане позитивним кроком на шляху до забезпечення ефективності їх діяльності, а запрошені колеги з Італії та Фінляндії поділилися наявним досвідом та найкращими національними практиками у сфері вимірювання навантаження [112]. Однак, як би це не виглядало образливо для органів прокурорського самоврядування, про їх участь у цій робочій сесії, як і загалом про якусь іншу їх діяльність з вирішення відповідного питання у цьому повідомленні не йдеться. Фактично прокурорське самоврядування усунуте від вирішення питань, пов'язаних з визначенням індивідуального оцінювання якості роботи прокурорів та системи оцінювання якості роботи прокурорів повноважень, не дивлячись на те, що ст.65 Закону задекларувала участь прокурорського самоврядування у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення прокурорів, а також контролю за додержанням установлених нормативів такого забезпечення.

Вважаємо таке становище неправильним та пропонуємо змінити окремі положення про повноваження Генерального прокурора, передбачивши можливість їх здійснення лише за погодженням з відповідними органами прокурорського самоврядування. Для цього вважаємо, що наприклад, п.7-2 ч.1 ст.9 Закону «Про прокуратуру» щодо повноваження Генерального прокурору затверджувати положення про систему індивідуального оцінювання якості роботи прокурорів та систему оцінювання якості роботи прокурорів повинне бути змінене та викладене в такій редакції: «7-2) за погодженням з Радою прокурорів України затверджує положення про систему індивідуального

оцінювання якості роботи прокурорів та систему оцінювання якості роботи прокурорів» [113, с. 134].

Останньою четвертою метою ст.65 Закону визначає таку його мету як ***обрання чи призначення прокурорів до складу інших органів у випадках та в порядку, встановлених законом.***

Слід звернути увагу, що зазначена мета є єдиною з закріпленого Законом переліку цілей прокурорського самоврядування, яка має конституційну основу. Стаття 131 Конституції визначає, що Вища рада правосуддя складається з двадцяти одного члена, з яких двох обирає всеукраїнська конференція прокурорів. Ця норма дає можливість й загалом говорити про те, що прокурорське самоврядування носить конституційну основу. Зазначене повноваження також дає можливість й критично поставитися до задекларованої законом мети діяльності прокурорського самоврядування виключно як питань внутрішньої діяльності прокуратури, оскільки питання обрання двох членів Вищої ради правосуддя виходить за межі питань внутрішньої діяльності.

Порядок обрання членів Вищої ради правосуддя всеукраїнською конференцією прокурорів визначається ст.12 Закону «Про Вищу раду правосуддя» [52]. Зокрема, зазначене положення цього Закону передбачає, що члени Вищої ради правосуддя обираються шляхом таємного голосування. Таке голосування проводиться виключно за тих кандидатів у члени Вищої ради правосуддя, які подали документи у встановленому цим Законом порядку. Вони також повинні відповідати вимогам, визначеним статтею 6 цього Закону, та бути включеними до списку кандидатів, які рекомендовані Етичною радою для обрання на посаду члена Вищої ради правосуддя. На посаду члена Вищої ради правосуддя вважається обраним той кандидат, який за результатами таємного голосування отримав більшість голосів обраних делегатів всеукраїнської конференції прокурорів. Головуючий та секретар всеукраїнської конференції прокурорів за результатами голосування підписують рішення про обрання відповідних осіб членами Вищої ради правосуддя. Якщо всеукраїнська

конференція прокурорів не обере члена Вищої ради правосуддя, невідкладно має бути оголошений новий конкурс, який проводиться відповідно до порядку, визначеного цим Законом [52].

Слід вказати також на те, що прокурорське самоврядування бере участь також:

- у формуванні Етичної ради, яка утворюється з метою сприяння органам, що обирають (призначають) членів Вищої ради правосуддя, у встановленні відповідності кандидата на посаду члена Вищої ради правосуддя критеріям професійної етики та доброчесності. Стаття 9-1 Закону «Про Вищу раду правосуддя» передбачає, що до складу Етичної ради входить одна особа, запропонована Радою прокурорів України;

- у формуванні Конкурсної комісії, яка є допоміжним органом Вищої ради правосуддя та утворюється для проведення конкурсу на зайняття посади члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, формування переліку кандидатів на посаду члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, які відповідають критеріям доброчесності та професійної компетентності. Стаття 91-1 Закону «Про судоустрій і статус суддів» передбачає, що до складу Конкурсної комісії входить одна особа, запропонована Радою прокурорів України. Слід погодитися з твердженням А. О. Боровської, що залучення, зокрема, вищого органу прокурорського самоврядування, як і суддівського чи адвокатського самоврядування, до обрання ними осіб до складу дорадчих органів цілком відповідає основним засадам їх діяльності й обґрунтовується кількома взаємодоповнювальними міркуваннями: по-перше, презюмується, що члени органів самоврядування володіють необхідними знаннями для оцінки професійної компетентності, дотримання правил професійної етики та професійної репутації кандидатів, а по-друге, виконують функцію системної гарантії інституційної автономії та професійної незалежності відповідно суддів, прокурорів і адвокатів [114, с. 96].

Загалом аналізуючи визначені Законом «Про прокуратуру» та проаналізовані нами цілі (мету) прокурорського самоврядування, маємо вказати загалом на недоліки її формування у Законі.

Так, Ю. Ю. Варга пропонує насамперед визначити, що «метою прокурорського самоврядування як професійного самоврядування є утвердження авторитету прокуратури, формування престижу прокурорської професії та відстоювання професійних інтересів у процесі здійснення безпосередньої професійної діяльності, формування державної політики, удосконалення законодавства, відносинах із іншими правомочними суб'єктами» [115, с. 52]. На наш погляд, хоча й не зі всіма запропонованими положеннями, висловленими Ю. Ю. Варгою, можна погодитися, однак, загалом його твердження необхідно визнати слухним.

Безумовно, метою прокурорського самоврядування є та повинне бути визначене «утвердження авторитету прокуратури, формування престижу прокурорської професії та відстоювання професійних інтересів прокурорів у процесі здійснення ними прокурорської діяльності» [115, с. 52]. З огляду на те, що метою будь-якої діяльності є найбільш загальні положення, які відображають сутність, діяльності та її спрямування, мету прокурорського самоврядування у Законі «Про прокуратуру» варто було б визначити через утвердження авторитету прокуратури, формування престижу прокурорської професії та відстоювання професійних інтересів прокурорів. Таке розуміння мети є загальним, яке у свою чергу було б основою формування завдань прокурорського самоврядування як проміжних цілей у досягнення зазначеної загальної мети [76]. В той же час, формування державної політики, удосконалення законодавства, відносини із іншими правомочними суб'єктами навряд чи варто розглядати як мету прокурорського самоврядування хоча б через те, що прокурорське самоврядування не повинне розглядатися як суб'єкт політики чи її формування. Удосконалення ж законодавства та відносини із іншими правомочними суб'єктами є радше проявом реалізації окремих завдань прокурорського самоврядування, а не його метою.

2.2. Завдання прокурорського самоврядування в Україні

Одним з елементів, які характеризують функціональні основи прокурорського самоврядування в Україні, є його завдання як основні напрямки реалізації мети (цілей) прокурорського самоврядування. Такі завдання знаходимо у положеннях Закону «Про прокуратуру».

Частина 2 статті 65 Закону «Про прокуратуру» визначає, що до питань внутрішньої діяльності прокуратури, які самостійно колективно вирішують прокурори належать питання організаційного забезпечення прокуратури та діяльності прокурорів, соціального захисту прокурорів та їхніх сімей, а також інші питання, що безпосередньо не пов'язані з виконанням повноважень прокурорів [8]. Охарактеризуємо ці питання.

1) вирішення питання організаційного забезпечення прокуратури та діяльності прокурорів. Очевидно, що зазначене питання вирішується прокурорами на досягнення такої мети прокурорського самоврядування як забезпечення організаційної єдності функціонування органів прокуратури, підвищення якості роботи прокурорів.

Сутність того, які питання нормативно визначаються як питання організаційного забезпечення прокуратури та діяльності прокурорів, знаходимо фактично у розділі X «Організаційне забезпечення діяльності прокуратури» Закону «Про прокуратуру». На жаль, при окресленні системи забезпечення функціонування прокуратури у цьому розділі вже не знаходимо посилення на прокурорське самоврядування та його органи як учасників цієї системи.

Так, ст.88 Закону визначає, що в Україні діє єдина система забезпечення функціонування прокуратури. Органи прокуратури, інші органи державної влади беруть участь в організаційному забезпеченні діяльності прокуратури у випадках і порядку, визначених цим та іншими законами. Очевидно, що за такого формулювання відповідного положення органи прокурорського

самоврядування не розглядаються законодавцем як органи прокуратури, оскільки останні розглядаються лише в аспекті органів державної влади. Натомість вважаємо, що забувши вказати у цій нормі органи прокурорського самоврядування законодавець дещо недбало знівелював значення прокурорського самоврядування у організаційному забезпеченні прокуратури та діяльності прокурорів.

На підставі аналізу розділу X Закону у науці робиться висновок, що до організаційного забезпечення прокуратури належить створення відповідних умов функціонування органів прокуратури та діяльності прокурорів, мова йде про своєчасне і повне фінансування прокуратури, задоволення її потреб у приміщеннях, транспорті, матеріальних і технічних засобах, необхідних для роботи, гарантування достатнього рівня соціального забезпечення прокурорів тощо [116, с. 568]. Не розглядаються органи прокурорського самоврядування і як суб'єкти інформаційно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури України. Так, наприклад, хоча Л. В. Білозьорова визначає суб'єктний склад інформаційно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури України як багаторівневу, функціонально диференційовану систему, в якій кожна структурна ланка виконує специфічні завдання, пов'язані з реалізацією правової політики у сфері цифрової трансформації прокурорської діяльності, забезпечення інформаційної безпеки та підтримання ефективного функціонування цифрових сервісів, що стали невід'ємним елементом сучасної адміністративної діяльності органів прокуратури, місця в цій системі органами прокурорського самоврядування науковця не бачить [117, с. 731-743].

У науці акцентується також увага на тому, що аналіз змісту цього Розділу дає підстави стверджувати, що сутність організаційного забезпечення прокуратури законодавцем зводиться переважно до питань її фінансування, що загалом є неправильним. Через це пропонується вдосконалити нормативну регламентацію питань організаційного забезпечення у Розділі X Закону «Про

прокуратуру», внаслідок чого передбачити такими питаннями не лише питання фінансування прокуратури, а й питання щодо інших аспектів її матеріально-технічного, інформаційного, інноваційно-технологічного забезпечення. Також пропонується врегулювати роль керівника у прокуратурі, допоміжного (забезпечувального) персоналу тощо [118, с. 29-30].

На наш погляд, з таким підходом варто погодитися. Питання організації діяльності будь-якого органу не можна звужувати лише до питань фінансування. Поняття організації роботи містить багато інших складових, насамперед, питання кадрового забезпечення, режиму робочого дня, розподілу повноважень між прокурорами, матеріально-технічного забезпечення, планування роботи, порядку проведення різного роду організаційних нарад чи колегій тощо.

На сьогодні загальні засади організації діяльності органів прокуратури щодо забезпечення ефективного виконання покладених на них функцій з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави, врегульовано наказом Генерального прокурора «Про загальні засади організації роботи в органах прокуратури України» від 07.08.2020 №365. Зокрема, цим наказом визначено, що робота органів прокуратури організовується за територіальним і функціональним (предметним) принципами. На Офіс Генерального прокурора та обласні прокуратури покладено організаційне забезпечення і координацію діяльності прокуратур нижчого рівня, спрямування їхньої роботи з метою забезпечення ефективного виконання функцій прокуратури.

Наказом №365 зобов'язано прокурорів забезпечувати виважений підхід до визначення оптимальної структури, кількісного складу прокурорів та інших працівників прокуратур. При цьому слід обов'язково враховувати загальні обсяги роботи, індивідуальне навантаження та раціональне співвідношення між посадами керівників, прокурорів та працівників інших категорій. Структурні підрозділи створювати на єдиних для Офісу Генерального

прокурора, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та обласних прокуратур засадах, як правило, за функціональним (предметним) принципом, а в окружних – за територіальним. Наказом №365 також передбачено, що обов'язки між працівниками окружних прокуратур з огляду на їхню структуру розподіляти наказами керівників цих прокуратур та/або їх перших заступників чи заступників [57].

Однак, як і норми розділу Х Закону «Організаційне забезпечення діяльності прокуратури», наказ Генерального прокурора «Про загальні засади організації роботи в органах прокуратури України» від 07.08.2020 № 365 не містить жодної вказівки про участь органів прокурорського самоврядування в питаннях організації роботи в органах прокуратури України. Зустрічаємо положення про Раду прокурорів України лише у п.2.3 наказу, який зобов'язує керівників та прокурорів прокуратур усіх рівнів принципово реагувати на посягання на незалежність прокурорів у здійсненні повноважень, факти незаконного впливу органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших державних органів, їхніх посадових та службових осіб, а також фізичних і юридичних осіб та їх об'єднань на прокурорів з метою прийняття ними рішень при виконанні службових обов'язків. За наявності загрози незалежності прокурорів невідкладно звертатися до Ради прокурорів України, а в передбачених законом випадках ініціювати питання про притягнення винних осіб до встановленої законом відповідальності [57].

Вважаємо, що розширивши розуміння змісту розділу Х Закону «Організаційне забезпечення діяльності прокуратури» можна досягнути й розширення повноважень прокурорського самоврядування. В той же час, з огляду на те, що перелік питань внутрішньої діяльності прокуратури, які визначені у ч.2 ст.65 Закону і які віднесені до самостійного колективного вирішення прокурорами, є не вичерпним, а такими питання можуть бути також і також і інші питання, що безпосередньо не пов'язані з виконанням повноважень прокурорів, вирішення усіх цих питань може бути віднесене до компетенції прокурорського самоврядування як такі інші питання [8].

2) вирішення питання соціального захисту прокурорів та їхніх сімей.

Зазначене завдання є надзвичайно важливим в аспекті забезпечення належної діяльності системи органів прокуратури загалом, виконання завдань, які стоять перед прокуратурою, зміцнення авторитету прокурорської професії в Україні. Зазначене завдання реалізується насамперед в діяльності РПУ.

Оскільки органи прокурорського самоврядування самостійно не визначають нормативів соціального забезпечення прокурорів, як свідчить практика, виконання відповідного завдання полягає, насамперед, у активній діяльності РПУ щодо донесення думки прокурорського корпусу до компетентних органів, які вправі вирішувати відповідні питання. На цьому безпосередньо акцентують увагу й представники органів прокурорського самоврядування.

Так, наприклад, відповідаючи на питання про те, які заходи вживалися РПУ щодо гарантій соціального забезпечення прокурорів та членів їх сімей, голова РПУ Р. Романов у своїй відповіді акцентує увагу на тому, що РПУ щоб захистити незалежність прокурорів і забезпечити їм та їхнім родинам належний соціальний захист, неодноразово зверталася до органів державної влади та міжнародних партнерів. Такі звернення РПУ, зокрема, надсилала до Комітетів Верховної Ради України з питань правової політики та з питань правоохоронної діяльності, Міністерства юстиції України та містили вони прохання сприяти усуненню дискримінаційних умов стосовно прокурорів шляхом внесення відповідних змін до законодавства, зокрема до Закону «Про судоустрій і статус суддів». Ці пропозиції, як зауважує Р. Романов, полягали у можливості зарахування стажу роботи на посадах прокурорів при визначенні вимог, встановлених для кандидатів на посади суддів Вищого адміністративного суду, Спеціалізованого окружного адміністративного суду, Спеціалізованого апеляційного адміністративного суду та апеляційних судів. Також РПУ зверталася до представництв установ - міжнародних партнерів, які брали участь у засіданні всеукраїнської конференції прокурорів 27.08.2024, з проханням вжити заходів щодо усунення дискримінації прокурорів за

професійною ознакою у контексті європейських стандартів добору суддів [119].

Однак, на наш погляд, з твердженням про те, що відповідне питання лежить в площині гарантій соціального забезпечення прокурорів та членів їх сімей безумовно погодитися не можна.

Так, питання зарахування стажу роботи на посадах прокурорів при визначенні вимог, встановлених для кандидатів на посади суддів, ніяким чином не впливає на соціальне забезпечення прокурорів та членів їх сімей. Зазначене питання, на наш погляд, лежить виключно в площині питання належного формування суддівської гілки влади. І хоча безумовно, при допуску до суддівської професії за таких умов вбачаються певні ознаки дискримінації осіб з прокурорським стажом, все ж маємо визнати, що незарахування відповідного прокурорського стажу як такого, який дає можливість зарахування стажу роботи на посадах прокурорів при визначенні вимог, встановлених для кандидатів на посади суддів, є таким, що існує в інтересах самої прокуратури – така вимога сприяє збереженню досвідчених прокурорських кадрів саме в системі прокуратури, а не переходу їх у суддівську систему.

У практиці органів прокурорського самоврядування трапляються випадки, коли під вирішенням питання соціального захисту прокурорів та їхніх сімей, на наш погляд, вирішуються зовсім інші питання, які питаннями соціального захисту прокурорів не є.

Так, наприклад, рішенням РПУ № 3-24-РПУ від 01.11.2024 року «Про результати розгляду питань щодо соціального захисту окремих прокурорів, які мають інвалідність», як вбачається з назви відповідного рішення, начебто були досліджені питання соціального захисту прокурорів. Однак, за наслідками розгляду відповідного питання цим рішенням Рада вирішила, визнати, що прокурорська спільнота і Рада прокурорів України негативно оцінюють можливі випадки отримання прокурорами статусу особи з інвалідністю з використанням адміністративного ресурсу у випадку підтвердження таких

фактів. Було звернуто увагу прокурорів органів прокуратури України на необхідність неухильного виконання вимог Кодексу професійної етики і поведінки прокурорів стосовно недопущення поведінки, яка дискредитує їх як представників прокуратури та може зашкодити авторитету прокуратури, викликати негативний суспільний резонанс. Також з метою виконання у найкоротший термін рішення Ради національної безпеки і оборони України від 22.10.2024 «Щодо протидії корупційним та іншим правопорушенням під час встановлення інвалідності посадовим особам державних органів» РПУ звернулася до прокурорів, які отримали статус особи з інвалідністю, з проханням забезпечити сприяння органам, які проводять повторні перевірки рішень медико-соціальних експертних комісій [14].

Таким чином, з наведеного вбачається, що РПУ фактично зазначеним рішенням вирішувала не питання соціального захисту окремих прокурорів, які мають інвалідність, як про те було задекларовано у найменуванні зазначеного рішення РПУ, а питання, яке фактично викликало значний суспільний резонанс – неправомірного отримання окремими прокурорами інвалідності. При такому підході може виникнути навіть питання про те, чи в межах діючої компетенції Ради прокурорів України вирішувалося відповідне питання та чи органи прокурорського самоврядування загалом повноважні такі питання вирішувати.

Зокрема, виходячи з положень ст.65 Закону «Про прокуратуру» маємо констатувати, що прокурорське самоврядування вирішує лише внутрішні питання. Натомість, питання отримання пенсій прокурорами, на наш погляд, очевидно виходить за межі внутрішніх питань прокуратури, оскільки зачіпають безпосередньо права прокурорів як фізичних осіб. Таким чином, очевидно, що це питання не може бути визнане внутрішнім питанням прокуратури.

Крім того, прокурорське самоврядування – це самостійне колективне вирішення прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури, а питання, що зачіпаються, є особистими питаннями окремих прокурорів, внаслідок чого органи прокурорського самоврядування взагалі не вправі втручатися у ці питання.

Зокрема, у рішенні РПУ відзначила, що згідно з частиною другою ст.21 Кодексу професійної етики і поведінки прокурорів, затвердженого всеукраїнською конференцією прокурорів 27.04.2017 (зі змінами), прокурору слід уникати фінансових і ділових взаємовідносин, що можуть вплинути на неупередженість і об'єктивність виконання професійних обов'язків, дискредитувати його як представника прокуратури, не допускати дій і поведінки, які можуть зашкодити його репутації та авторитету прокуратури, викликати негативний суспільний резонанс. Водночас, як зазначає РПУ, у діях деяких прокурорів вбачаються ознаки поведінки, що може зашкодити репутації прокурора, а також авторитету органів прокуратури [14]. Такі вказівки прокурорам хоча й можна вважати прийнятними, спрямованими на забезпечення авторитету прокуратури, однак, навряд чи за відсутності відповідних дисциплінарних проваджень варто було б даючи оцінку тим чи іншим діям окремих прокурорів, стверджувати, що в діях деяких прокурорів вбачаються ознаки поведінки, що може зашкодити репутації прокурора, а також авторитету органів прокуратури.

3) вирішення інших питань, що безпосередньо не пов'язані з виконанням повноважень прокурорів. Одним з важливих наукових та практичних питань у сфері визначення завдань прокурорського самоврядування є питання про те, чи повинні завдання прокурорського самоврядування бути вичерпно визначені у Законі, чи ж їх перелік може бути орієнтовним з вказівкою на можливість вирішення прокурорським самоврядуванням й інших завдань.

На сьогодні ч.2 ст.65 Закону визначає, що поряд з питаннями організаційного забезпечення прокуратури та діяльності прокурорів, соціального захисту прокурорів та їхніх сімей, до питань внутрішньої діяльності прокуратури належать також й інші питання, що безпосередньо не пов'язані з виконанням повноважень прокурорів та які можуть бути вирішені прокурорським самоврядуванням. Таким чином, можна констатувати, що на

сьогодні Закон містить невичерпний перелік питань, що їх вправі вирішувати прокурорське самоврядування.

Однак, наприклад, така позиція Закону фактично піддається критиці. Так, висловлена думка, що перелік питань, які стосуються внутрішньої діяльності прокуратури й входять до сфери вирішення саме в межах реалізації прокурорського самоврядування, потребує перегляду. Адже такий перелік не є вичерпним, а це на практиці може негативно вплинути на ефективність діяльності органів прокурорського самоврядування та сприяти неоднозначному застосуванню його положень у роботі зазначених органів [120, с. 45]. Також аналізуючи ще у 2014 році відповідну норму як норму проекту Закону, О. О. Долгий і Н. С. Наулік констатували, що цей перелік є не лише не вичерпним, а до того ж й таким, що певною мірою дублює повноваження прокурорів. На їх думку, на практиці це може загалом негативно позначитися на ефективності діяльності органів прокурорського самоврядування, спричинити неоднозначне застосування його положень в роботі прокурорами. Як наслідок, науковці вважають, що визначення вичерпного і чіткого переліку завдань, які вирішуються організаціями професійного самоврядування, є однією із ключових умов функціонування інституту самоврядування в будь-якій професійній сфері [121, с. 22]. Поміж тим, зазначені автори не зазначають, у чому ж вони бачать дублювання повноважень прокурорів та прокурорського самоврядування.

Вважаємо, що на сьогодні дійсно потенційно може виникнути проблема дублювання повноважень прокурорів та прокурорського самоврядування. Задля належного окреслення можливої проблематики слід дослідити поняття внутрішньої діяльності, сутність якого можна побачити через його співвідношення з зовнішньою діяльністю.

Так, аналіз наукової літератури свідчить, що діяльність, наприклад, державного органу, умовно можна поділити на два види: зовнішня та внутрішня. Зовнішня діяльність – це діяльність, яка спрямована на виконання завдань та цілей, що поставленні перед відповідним органом. Вона загалом

може включати й певні напрями (вектори). Внутрішня ж діяльність являє собою забезпеченням зовнішньої діяльності, що служить (сприяє) більш ефективній та стабільній роботі органу. Внутрішня діяльність, зокрема, включає кадрове забезпечення, службові наради, планування заходів, підвищення кваліфікації працівників тощо [122, с. 44; 123, с. 246].

Таким чином, питаннями внутрішньої діяльності є всі питання, вирішення яких спрямовано на забезпечення діяльності прокуратури з виконання завдань та досягнення цілей, що поставленні перед відповідним органом, виконання прокуратурою як системою органів нею визначених Конституцією її функцій. При цьому слід пам'ятати, що вирішенням внутрішніх питань в жодному разі не можна впливати на незалежність прокурора.

Іншими питаннями, що безпосередньо не пов'язані з виконанням повноважень прокурорів, слід вважати питання, пов'язані з формуванням єдності практики прокурорської діяльності, затвердження та дотримання професійних стандартів прокурорської діяльності, високого рівня роботи з прокурорськими кадрами, підвищення їх кваліфікації, запровадження у роботі загальновизнаних світових стандартів, надання пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства у сфері прокурорської діяльності, наявність яких вказується у науці [76, с. 492].

Слід звернути увагу, що значні повноваження в частині вирішення внутрішніх питань діяльності прокуратури належить керівникам відповідних органів прокуратури. Ці повноваження фактично визначаються окремими статтями Закону, які присвячені повноваженням керівників органів прокуратури.

Так, зокрема, ч.1 ст. 9 Закону «Про прокуратуру» визначає, що «Генеральний прокурор: 1) організовує діяльність органів прокуратури України, у тому числі визначає межі повноважень Офісу Генерального прокурора, обласних та окружних прокуратур у частині виконання конституційних функцій; 3) призначає прокурорів на адміністративні посади та

звільняє їх з адміністративних посад у випадках та порядку, встановлених цим Законом; 2) у встановленому порядку на підставі рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурора приймає рішення про застосування до прокурора Офісу Генерального прокурора, прокурора обласної прокуратури дисциплінарного стягнення або про неможливість подальшого перебування такої особи на посаді прокурора; 3) призначає на посади та звільняє з посад прокурорів Офісу Генерального прокурора у випадках та порядку, встановлених цим Законом; 4) здійснює розподіл обов'язків між першим заступником та заступниками Генерального прокурора; 5) затверджує акти з питань щодо внутрішньої організації діяльності органів прокуратури, у тому числі щодо електронного документообігу; 6) затверджує стратегію розвитку прокуратури; 7) затверджує положення про систему індивідуального оцінювання якості роботи прокурорів та систему оцінювання якості роботи прокурорів; 8) затверджує порядок вимірювання та регулювання навантаження на прокурорів; 9) забезпечує виконання вимог щодо підвищення кваліфікації прокурорів Офісу Генерального прокурора; 10) затверджує загальні методичні рекомендації для прокурорів з метою забезпечення однакового застосування норм законодавства України під час здійснення прокурорської діяльності; 11) за поданням Генеральної інспекції направляє матеріали до Державного бюро розслідувань; 12) визначає порядок розгляду звернень щодо неналежного виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, встановлених для відповідної адміністративної посади» [8]. При цьому варто заважити, що перелік питань внутрішньої діяльності, які віднесені до компетенції Генерального прокурора є невичерпним, оскільки Генеральний прокурор може виконувати й інші повноваження, передбачені цим та іншими законами України.

Всі перераховані повноваження фактично є повноваженнями з вирішення питань внутрішньої діяльності, через що потенційно щодо їх вирішення у Генерального прокурора може виникати й конфлікт з органами прокурорського

самоврядування. Однак, варто зауважити, що ймовірне виникнення таких конфліктів у практиці можливе, на наш погляд, там, де Закон «Про прокуратуру» не досить чітко визначає порядок вирішення цих питань.

Так, наприклад, якщо питання призначення на посади прокурорів та звільнення прокурорів з посад хоча й є питаннями внутрішньої діяльності прокуратури, однак, порядок їх вирішення досить чітко визначено Законом «Про прокуратуру». Через це ризик виникнення конфліктів між Генеральним прокурором та органами прокурорського самоврядування при їх вирішенні вважаємо мінімальним. В той же час, наприклад, повноваження щодо затвердження актів з питань внутрішньої організації діяльності органів прокуратури, у тому числі щодо електронного документообігу, є досить розлогим. Відтак, можна припустити, що Генеральний прокурор цілком ймовірно може зазіхнути при винесенні цих актів, й на вирішення тих питань, які відносяться до компетенції органів прокурорського самоврядування. Як і навпаки – органи прокурорського самоврядування вирішуватимуть питання, які Генеральний прокурор вважатиме їх такими, вирішення яких належить до його компетенції.

Вважаємо, що конфлікти між прокурорським самоврядуванням та Генеральним прокурором чи іншими прокурорами, які перебувають на адміністративних посадах, в частині вирішення питань внутрішньої діяльності прокуратури, на наш погляд, до сьогодні фактично не виникали лише з огляду на слабкість інституту прокурорського самоврядування в Україні загалом, фактичне керівництво прокурорським самоврядуванням не сформованими прокурорським корпусом органами, а Офісом Генерального прокурора, відсутність ефективних повноважень у органів прокурорського самоврядування.

Важливими в аспекті дослідження особливостей завдань прокурорського самоврядування є питання їх класифікації. Такі класифікації, на наш погляд, дають можливість більш повно дослідити їх особливості через наявність в них тих чи інших ознак.

Так, у науці запропонована класифікація завдань прокурорського самоврядування, згідно з якою останні поділяються на дві групи: загальні та спеціальні. До загальних завдань прокурорського самоврядування І. М. Козьяков, А. М. Мудров, О. О. Долгий відносять: «1) забезпечення належного професійного рівня працівників прокуратури та його підвищення; 2) сприяння створенню належних умов для ефективного здійснення працівниками прокуратури своїх професійних обов'язків; 3) гарантування дотримання професійних прав працівників прокуратури» [120, с. 49–50]. Л.С.Драгомирецька пропонує ще ряд загальних завдань прокурорського самоврядування, зокрема: «1) підвищення професійного рівня прокурорів; 2) адаптація прокурорського самоврядування до європейських стандартів з урахуванням особливостей роботи органів прокуратури; 3) застосування інформаційних технологій у системі органів прокурорського самоврядування; 4) забезпечення злагодженої взаємодії органів прокурорського самоврядування та прийняття узгоджених рішень» [36, с. 137]. Зауважується також, що «загальні завдання мають бути закріплені на законодавчому рівні, а порядок їх реалізації – деталізуватися в підзаконних нормативно-правових актах. Натомість спеціальні завдання потребують законодавчого забезпечення їх реалізації у чітко визначених випадках та повинні містити вичерпний перелік питань, які вирішуватимуть органи прокурорського самоврядування [120, с. 49–50]. Наголошується, що «механізм їх реалізації на практиці має регламентуватися окремим положенням, яке має бути затверджено спільним нормативним актом Генерального прокурора та голови Ради прокурорів. Зокрема, до таких завдань відноситься питання кадрового забезпечення органів прокуратури» [120, с. 49–50]. Погоджуючись з важливістю такої класифікації та аналізуючи її, вважаємо за необхідне дещо уточнити.

Так, зауважимо, що, насамперед, при проведенні будь-яких класифікацій досить важливим є визначення критерію таких класифікацій. Важливим є визначення відповідного критерію і при поділі завдань прокурорського самоврядування на загальні та спеціальні.

На наш погляд, поділ завдань прокурорського самоврядування на загальні та спеціальні з огляду на проведену класифікацію може здійснюватися за ступенем правового регулювання їх у Законі «Про прокуратуру» як основному нормативному акті, який визначає основи прокурорського самоврядування. При цьому загальні завдання повинні бути такими, які є прямо закріплені у цьому Законі як завдання прокурорського самоврядування, спеціальні ж повинні бути такими, які закріплені у Закону опосередковано.

При цьому, вважаємо однак, що як загальні, так і спеціальні завдання прокурорського самоврядування повинні бути закріплені на рівні закону. З урахуванням того, що при визначенні завдань прокурорського самоврядування мова йде про їх розмежування з завданнями управління у прокуратурі, яке здійснюється прокурорами, які перебувають на адміністративних посадах, такі завдання не можуть визначатися підзаконними нормативними актами. При цьому, безумовно, сам порядок, механізм чи алгоритм реалізації цих завдань виходячи з вище наведеного, може відбувати спільними актами Генерального прокурора та органів прокурорського самоврядування.

При окресленні ж конкретного переліку, наприклад, загальних завдань прокурорського самоврядування, не вважаємо за необхідне погодитися з Л. С. Драгомирецькою, що такими завданнями можна визначити застосування інформаційних технологій у системі органів прокурорського самоврядування чи забезпечення злагодженої взаємодії органів прокурорського самоврядування та прийняття узгоджених рішень. Зазначене є більше не завданнями, є відповідними методами реалізації прокурорського самоврядування у практиці.

У науці висловлена думка про те, що серед завдань прокурорського самоврядування варто виділяти засадничі, допоміжні та додаткові завдання. Так, Ю. Ю. Варга вказує, що засадничими є ті завдання, реалізація яких закладає основу для досягнення мети самоврядування: «1) забезпечення незалежності прокурорів у здійсненні ними своїх повноважень; 2) участь у вирішенні питань кадрового, організаційного, матеріально-технічного забезпечення прокуратури; 3) захист професійних прав та інтересів прокурорів

від протиправних дій; 4) формування єдності практики прокурорської діяльності, затвердження та дотримання професійних стандартів прокурорської діяльності, високого рівня роботи з прокурорськими кадрами, підвищення їх кваліфікації, запровадження у роботі загальновизнаних світових стандартів; 5) надання пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства у сфері прокурорської діяльності» [76, с. 492]. Допоміжними, на думку Ю. Ю. Варги, варто визначити завдання прокурорського самоврядування, які є додатковими інструментами для більш ефективного досягнення його мети: «1) організація взаємодії органів прокуратури; 2) запровадження у роботі інформаційно-телекомунікаційних технологій, новітніх матеріально-технічних засобів; 3) вирішення питань соціального захисту прокурорів та їх сімей. Додаткові – це завдання, які носять неправовий характер. Зокрема, вони полягають у створенні передумов та засобів для реалізації засадничих та допоміжних завдань. Наприклад, це завдання щодо планування, прогнозування, моніторингу тощо» [76, с. 492].

Однак, наведена класифікація також є дещо дискусійною.

Так, з наведеної класифікації не вбачається, чому, наприклад, вирішення питань соціального захисту прокурорів та їх сімей, яке ст.65 Закону «Про прокуратуру» прямо визначається як одне з завдань прокурорського самоврядування, автором віднесено до допоміжних завдань прокурорського самоврядування, в той час коли, наприклад, такі питання як формування єдності практики прокурорської діяльності, затвердження та дотримання професійних стандартів прокурорської діяльності, високого рівня роботи з прокурорськими кадрами, підвищення їх кваліфікації, запровадження у роботі загальновизнаних світових стандартів, надання пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства у сфері прокурорської діяльності хоча й можна визначати завданнями прокурорського самоврядування, однак вони навіть на рівні Закону «Про прокуратуру» прямо не визначені такими, однак науковцем віднесені до засадничих завдань.

Вважаємо, що завдання прокурорського самоврядування слід поділити насамперед за способом нормативного закріплення на завдання, які є прямо закріплені у Законі «Про прокуратуру» та завдання, які закріплені опосередковано. Зокрема, до першої групи слід віднести ті завдання, які безпосередньо визначені як такі завдання у ст.65 Закону «Про прокуратуру». До другої групи завдань слід віднести усі інші завдання, наявність яких може вбачатися з аналізу усіх інших положень Закону. Така класифікація в аспекті наукової дискусії щодо доцільності безпосереднього закріплення завдань у Законі «Про прокуратуру» має практичне значення.

2.3. Напрями вдосконалення функціональних основ прокурорського самоврядування в Україні

Напрями вдосконалення функціональних основ прокурорського самоврядування в Україні слід вбачати у розширенні мети і завдань прокурорського самоврядування, кола питань, вирішення яких слід віднести до повноважень органів прокурорського самоврядування, а відтак, і розширення цих повноважень. У науці знаходимо окремі думки щодо такого вдосконалення.

Так, наприклад, Ю.Є. Полянський, провівши порівняльний аналіз завдань прокурорського самоврядування з адвокатським самоврядування зробив висновок, що перелік завдань прокурорського самоврядування є досить вузьким і має бути розширений. На його думку, його слід доповнити його такими пунктами: 1) створення сприятливих умов для здійснення прокурорської діяльності; 2) забезпечення відкритості інформації про прокуратуру та прокурорську діяльність у порядку та межах, передбачених законом [68, с. 36]. Загалом погоджуючись з таким твердженням, зауважимо, що пропозиції щодо вдосконалення функціональних основ прокурорського самоврядування повинні бути більш чіткішими, а відповідні цілі та завдання

прокурорського самоврядування знаходити свою чітку реалізацію і у повноваженнях органів прокурорського самоврядування.

Дискусійним у науці виглядає питання щодо визначення обсягу функціональних основ прокурорського самоврядування, насамперед, щодо визначення його переліку лише питаннями внутрішньої діяльності прокуратури, які належать до вирішення органів прокурорського самоврядування. Так, наприклад, Н. О. Д'яченко пропонує відредагувати поняття прокурорського самоврядування як явища, оскільки, на його погляд, не можна обмежувати питання прокурорського самоврядування лише вирішенням внутрішніх питань. Рада прокурорів України може представляти інтереси прокурорів у відносинах з іншими державними органами, а це вже виходить за межі «внутрішніх питань» [124, с. 188]. Однак, наприклад, Д. С. Дячков вважає, що визначені ст. 65 Закону «Про прокуратуру» завдання прокурорського самоврядування та той перелік питань, які вправі самотійно та колективно вирішувати прокурори є цілком виправданим та таким, що запобігає виникненню проблеми домінації прокурорського самоврядування як прояву управління у прокуратурі над тим управлінням, що його здійснюють прокурори, які перебувають на адміністративних посадах. До питань внутрішньої діяльності прокуратури, які вправі самотійно колективно вирішувати прокурори, Закон відносить лише питання організаційного забезпечення прокуратури та діяльності прокурорів, соціального захисту прокурорів та їхніх сімей, а також інші питання, що безпосередньо не пов'язані з виконанням повноважень прокурорів (ч. 2 ст. 65 Закону). Таким чином, діючі положення Закону жодним чином не надають підстав вважати, що ті чи інші дії представників обраних в органи прокурорського самоврядування прокурорів, вчинені в інтересах своїх членів, можуть завдати шкоди управлінню в органах прокуратури [67, с. 110].

Вважаємо, що коло питань, вирішення яких відноситься до повноважень прокурорського самоврядування, та тих питань, щодо яких потенційно можна вести дискусію про передачу їх на вирішення прокурорського самоврядування,

є надзвичайно важливим в аспекті функціонування та розвитку прокурорського самоврядування в Україні загалом. Належне вирішення питання про розширення повноважень прокурорського самоврядування є неможливим без чіткого усвідомлення та вирішення проблеми розмежування адміністрування в органах прокуратури та виконання функцій прокуратури.

Як цілком обґрунтовано зазначає О. Г. Мартинюк, процеси, які нині відбуваються у системі прокуратури, свідчать про подвійність і інколи взаємовиключеність тенденцій. З одного боку, чітко прослідковується необхідність запровадження новітніх методів управління і перебудови взаємовідносин працівників прокуратури як на вертикальному, так і на горизонтальному, рівнях. З іншого – прагнення до консервування існуючого способу керівництва [125, с. 97-98].

На наш погляд, прокурорське самоврядування повинне бути насамперед, втілене там, де дійсно є елемент управління як діяльності, а не лише там, де такий елемент відсутній. За умови надання прокурорському самоврядуванню виключно лише церемоніальних повноважень у окремих правовідносинах, позбавлених владності, прокурорське самоврядування залишатиметься ілюзорним інститутом, який не буде затребуваним насамперед, самими прокурорами. І коли прокурори, які перебувають на адміністративних посадах, заявляють, що вони намагаються підвищити роль прокурорського самоврядування [126, с. 97-98], то слід розуміти, що навряд чи такі потуги виглядають щирими. Це можна пояснити тим, що сама ідея існування самоврядування в прокуратурі апріорі спрямована на обмеження організаційної влади у ній прокурорів, які перебувають на адміністративних посадах, а навряд чи хтось, перебуваючи на цих посадах, апріорі щиро бажає добровільно поділитися своїми повноваженнями з управління в органах прокуратури ще й з самоврядними інститутами, якими є органи прокурорського самоврядування.

Ще у 2015 році В. В. Турпітько аналізуючи питання удосконалення організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування, основну увагу зацентрував на необхідності інституційного посилення органів прокурорського самоврядування. На його думку, чим більше повноважень у органів прокурорського самоврядування, які колегіально будуть вирішувати відповідні питання, тим менше шансів у керівників прокуратур (у тому числі, у генерального прокурора) втручатися у діяльність її працівників та отримувати неправомірну вигоду шляхом зловживання своїм службовим становищем. Науковець зауважує, що за час свого становлення прокуратура України напрацювала собі досить гірку репутацію та масову недовіру до неї народу. Але на даний момент нове керівництво намагається виправити помилки своїх попередників. В цьому вони дуже розраховують на реформу даного відомства, що проводиться в даний, не легкий для країни, час [127, с. 186-187].

Однак, аналізуючи це твердження, вкажемо на те, що новому керівництву, про яке веде мову В. В. Турпітько, як і їх попередникам, навряд чи вдалося виправити зазначені помилки. Відтак, питання удосконалення основ прокурорського самоврядування залишається актуальним. В той же час, вважаємо за необхідне погодитися з твердженням науковця, про те, що чим більше буде повноважень у органів прокурорського самоврядування, тим менше буде шансів у керівників прокуратур втручатися у діяльність прокурорів. У зв'язку з цим, на наш погляд, слід знайти необхідний баланс між управлінськими повноваженнями прокурорів, які перебувають на адміністративних посадах, та органів прокурорського самоврядування. Цей баланс повинен бути таким, щоб прокурорське самоврядування могло належним чином виконувати покладені на них завдання.

Одним з питань внутрішньої діяльності прокуратури, вирішення якого віднесено до повноважень прокурорського самоврядування, на наш погляд, варто визначити питання встановлення етичних стандартів прокурорської

професії. У правничій професії етичні стандарти відіграють надзвичайно важливу роль.

Так, на думку С. В. Жукова, особливістю розвитку соціальних відносин у сучасному постіндустріальному соціумі простежується криза уявлень великих соціальних спільнот про справедливе й належне, які охоплюються саме категорією «етичні норми». Одним із модусів подолати так звану «кризу моралі» є, як вважає С. В. Жуков, диференціація етичних норм й виокремлення із них тих, що притаманні певним вузьким суспільним групам, які здійснюють аналогічну діяльність у подібних умовах. Це зумовлює значний інтерес до професійних етичних кодексів, прийняття котрих для виразників різних професій носить нині діяльний характер. Цінність етичних кодексів для праворозуміння полягає в розширенні діапазону ідей, концепцій та уявлень про право, що віднаходять своє втілення у створенні моделі ідеальної поведінки носіїв певних професій [128, с. 57]. Вважаємо, що з такою думкою слід погодитися.

Професійна оцінка дій прокурорів є важливою для зміцнення морального та етичного розуміння того, що є правильним та неправильним у щоденному виконанні ними своїх повноважень. Професійне судження про це може зробити лише той, хто є фахівцем у сфері прокуратури, досконало знає особливості цієї професії та відчуває її дух. Несправедливе судження про поведінку прокурора, несправедливе притягнення його до дисциплінарної відповідальності завдає значної шкоди престижу професії. Відтак, прийняття та оновлення стандарту професійної етики прокурорів вимагає постійної та прискіпливої уваги відповідного суб'єкта до особливостей прокурорської професії, врахування інтересів прокурорів як членів професійної спільноти, так і інтересів суспільства.

Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів було затверджено Всеукраїнською конференцією прокурорів 27.04.2017. Він визначає основні моральні норми й правила щодо прокурорської діяльності, якими повинні керуватися прокурори при виконанні своїх службових обов'язків і поза

службою. Розроблення Кодексу та його затвердження стало результатом плідної праці усієї прокурорської спільноти саме в межах здійснення прокурорами самоврядування. Зазначене й надало цьому документу найбільшої ефективності, оскільки схожі документи є найбільш ефективними, якщо вони затверджуються саме учасниками певної професійної групи, а дотримання їх вимог контролюється іншими незалежними органами [129, с. 763]. На сьогодні Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів є авторитетним актом прокурорського самоврядування, який повсякчас застосовується прокурорами та Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів як органом, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів. Таким чином, у зв'язку з важливістю такого внутрішнього питання як розроблення та затвердження Кодексу професійної етики прокурорів, його цілком обґрунтовано можна було б прямо передбачити у ч.2 ст.65 Закону «Про прокуратуру» як одного з питань внутрішньої діяльності прокуратури, яке вирішується у межах прокурорського самоврядування. Для цього пропонуємо ч. 2 ст. 65 Закону України «Про прокуратуру» викласти в такій редакції: «2. До питань внутрішньої діяльності прокуратури належать питання організаційного забезпечення прокуратури та діяльності прокурорів, соціального захисту прокурорів та їхніх сімей, розроблення та затвердження Кодексу професійної етики прокурорів, а також інші питання, що безпосередньо не пов'язані з виконанням повноважень прокурорів».

Як уже зазначалося вище, сутність самоврядування загалом та прокурорського самоврядування, зокрема, полягає у збігу суб'єкта та об'єкта управління, у самостійному вирішенні суб'єктами управління, які фактично є об'єктами управління, окремих питань. Однак, при цьому, питання, які віднесені до сфери прокурорського самоврядування можуть, одночасно вирішувати й прокурори, які перебувають на адміністративних посадах, через що потенційно може виникати конфлікт компетенцій. Зазначене, на наш погляд, потребує здійснення органами прокурорського самоврядування контролю за адміністрацією у прокуратурі.

Таким чином, один з основних напрямів вдосконалення функціональних основ прокурорського самоврядування в Україні вбачається, на наш погляд, у чіткому нормативному закріпленні у Законі «Про прокуратуру» однієї з цілей прокурорського самоврядування – здійснення органами прокурорського самоврядування внутрішнього контролю за управлінням в органах прокуратури. Хоча загалом, зауважимо, що навіть за відсутності на сьогодні такого нормативного закріплення цієї мети у Законі можна говорити про здійснення прокурорським самоврядуванням у певних випадках відповідної контрольної діяльності. В той же час, відповідне нормативне закріплення цієї функціональної основи у Законі однак надасть прокурорському самоврядуванню більш чіткого окресленого призначення.

Слід зазначити що контроль у науці визначається як «сукупність різних за формою дій, що здійснюється суб'єктами контролю за поведінкою людей, відносинами, які виникають у суспільстві, або для встановлення будь-яких наукових та інших пізнавальних цілей при дослідженні об'єктів матеріального світу. Суб'єкт контролю здійснює перевірку і облік того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції» [130, с. 85]. Контролем є діяльність, спрямована на вивчення і оцінку стану справ на підконтрольному об'єкті, а також на попередження та усунення можливих порушень. Таким чином, контроль здійснюється не тільки шляхом перевірки, а й включає в себе одержання різної інформації щодо підконтрольного об'єкта з будь-яких джерел, наступний аналіз такої інформації, прийняття і реалізацію відповідних рішень [131, с. 77].

Таким чином, якщо говорити про здійснення прокурорським самоврядуванням контролю за управлінською діяльністю прокурорів, які займають адміністративні посади, то це означатиме певну перевірку та облік з боку прокурорського самоврядування того, як такі прокурори здійснюють управлінську діяльність та виконують покладені на них завдання, включатиме в себе певний вплив на цих прокурорів, одержання від них та з інших джерел певної інформації щодо управлінської діяльності в прокуратурі, наступний

аналіз такої інформації і прийняття та реалізацію відповідних рішень, зокрема, й з метою попередження та усунення можливих порушень прав підлеглих прокурорів. Варто звернути увагу, що на сьогодні чинне законодавство передбачає здійснення внутрішнього контролю за управлінською діяльністю прокурорів, які займають адміністративні посади, але цей контроль здійснюється виключно прокурорами вищого рівня. Така особливість внутрішнього контролю в прокуратурі призводить до того, що такий контроль досить часто посягає на незалежність прокурора.

У зв'язку з цим, на наш погляд, контроль прокурорського самоврядування за управлінською діяльністю прокурорів слід визначити критично важливим для забезпечення правильного функціонування прокуратури, захисту прав прокурорів. Вважаємо, що незалежність прокурора буде забезпечена лише там, де органи прокурорського самоврядування матимуть право контролювати дотримання прокурорами, які займають адміністративні посади, незалежності підпорядкованих їм прокурорів. У зв'язку з цим варто погодитися з В. А. Сливенком, який ще у 2016 році розглядав організацію органів прокурорського самоврядування як новацією у сфері контролю [132, с. 128].

Вважаємо, що Рада прокурорів України як орган прокурорського самоврядування, який у період між всеукраїнськими конференціями прокурорів є вищим органом прокурорського самоврядування, повинна та вправі здійснювати самоврядний контроль над будь-яким прокурором, який займає адміністративну посаду в органах прокуратури, включаючи Генерального прокурора. У разі запровадження інших органів прокурорського самоврядування, наприклад, зборів прокурорів окремих прокуратур, останнім можна також надати окремі повноваження у сфері контролю за прокурорами, що займають адміністративні посади у цих прокуратурах.

Відповідний контроль органу прокурорського самоврядування, на нашу думку, повинен здійснюватися шляхом отримання ними необхідної інформації, пов'язаної зі здійсненням управління у прокуратурі, причому варто було б

передбачити обов'язок прокурорів, які перебувають на адміністративних посадах, надавати таку інформацію на запит РПУ. Також РПУ як орган прокурорського самоврядування повинна мати повноваження щодо здійснення перевірки діяльності прокурорів, які займають адміністративні посади, з виконання покладених на них завдань, заслуховування на своїх засіданнях таких прокурорів, а в деяких випадках навіть скасовувати незаконні, або ж такі, які посягають на незалежність прокурора, накази. При цьому, наголосимо, що особливість здійснення органами прокурорського самоврядування таких контрольних повноважень полягає у дотриманні при цьому принципу незалежності прокурорів та не втручання органів самоврядування в їх діяльність з виконання функцій прокуратури. З урахуванням міжнародних стандартів на сьогодні чинне законодавство України фактично зводить до мінімуму контроль за роботою прокуратури, забезпечуючи таким чином, незалежність прокурора.

Контроль, що його здійснюватиме прокурорське самоврядування, варто поширити не лише на прокурорів, які призначені на адміністративні посади, а й на діяльність органу, що здійснює дисциплінарне провадження.

Так, С. В. Подкопаєв цілком обґрунтовано звертає увагу на те, що на відміну від аналогічних за своєю правовою природою та компетенцією органів (Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Вища кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури), Закон № 1697-VII не зобов'язує КДКП звітувати про свою діяльність перед найвищим органом прокурорського самоврядування – всеукраїнською конференцією прокурорів. Таким чином, КДКП, як один із основних суб'єктів кадрового забезпечення взагалі позбавлена будь-якого контролю, у тому числі соціального, з боку професійного прокурорського середовища. Враховуючи компетенцію КДКП, пов'язану із формуванням кадрового складу прокуратури, розвитком кар'єри прокурорів, їх дисциплінарної відповідальності тощо вважаємо, що така ситуація не сприяє зміцненню незалежності прокурорів та зумовлює внесення відповідних змін до ч. 2 ст. 67 Закону №1697-VII [106, с. 215].

Вважаємо таку пропозицію цілком слушною. Не дивлячись на те, що КДКП з метою якнайкращого виконання нею своїх повноважень повинна бути незалежною, абсолютна незалежність цього органу без передбачення будь-яких механізмів стримування та противаг може призвести до спотворень в її діяльності, за яких цільові характеристики КДКП не відповідатимуть призначенню цього органу. Відтак, у зв'язку з цим, варто було як один з напрямів реформування функціональних основ прокурорського самоврядування в Україні, на наш погляд, розглянути розширення повноважень органів прокурорського самоврядування щодо контролю, насамперед, передбачити повноваження всеукраїнської конференції прокурорів з питання контролю за КДКП.

Таким чином, узагальнивши наведене, можна констатувати, що такі контрольні повноваження, що їх здійснюватимуть органи прокурорського самоврядування, повинні будуть здійснюватися лише за умови дотриманням певних вимог, а саме: 1) стосуватися лише питань внутрішньої діяльності прокуратури, що безпосередньо не пов'язані зі здійсненням прокурорами своїх повноважень; 2) здійснюватися з метою захисту професійних прав та інтересів прокурорів. Зміст же контрольної діяльності органів прокурорського самоврядування становитиме система послідовних адміністративних процедур, що здійснюватиметься у формі перевірки, аналізу, вивчення роботи прокурора, який займає адміністративну посаду, які тягнуть за собою ухвалення відповідного рішення. Варто погодитися з думкою, що поміж тим, на сьогодні чітких адміністративних процедур такого контролю чи заходів адміністративного примусу, який буде застосовано у разі виявлення порушень, чинним законодавством не передбачено. Наведене робить застосування методу контролю у адміністративній діяльності органів прокурорського самоврядування непослідовним та недовершеним [115, с. 124].

Одним з напрямів вдосконалення функціональних основ прокурорського самоврядування в Україні повинен стати розширення участі органів прокурорського самоврядування у призначенні кадрів до органів прокуратури.

При цьому, зауважимо, що на сьогодні фактично задекларована у п.3 ст.65 Закону «Про прокуратуру» мета прокурорського самоврядування, а саме участь у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення прокурорів, а також контролю за додержанням установлених нормативів такого забезпечення не забезпечена належними повноваженнями, насамперед, РПУ.

Так, у науці цілком обґрунтовано зазначається, що етапи (стадії) кадрового забезпечення органів прокуратури містять: 1) підготовку кадрів; 2) аналіз потреби в кадрах, їх відбір, призначення та розстановка; 3) внутрішня робота з кадрами, яка включає підвищення професійності кадрів, їх виховання та стимулювання, переміщення (службове зростання); 4) облік кадрів та ведення кадрового діловодства [133, с. 48]. Однак, на сьогодні мало які з цих етапів кадрового забезпечення органів прокуратури здійснюється за участі органів прокурорського самоврядування.

Наприклад, ст.80 Закону «Про прокуратуру» передбачає функціонування в системі прокуратури Тренінгового центру прокурорів України. Зокрема, цією нормою визначено, що «Тренінговий центр прокурорів України є державною установою, що здійснює підвищення кваліфікації прокурорів, державних службовців органів прокуратури та первинну підготовку прокурорів – стажистів окружних прокуратур. Для забезпечення підвищення кваліфікації, проходження первинної підготовки прокурори, державні службовці можуть відряджатися до Тренінгового центру прокурорів України. Тренінговий центр прокурорів України є юридичною особою, що здійснює свою діяльність відповідно до цього Закону та статуту, який затверджується Генеральним прокурором. Генеральний прокурор призначає та звільняє з посад керівника Тренінгового центру прокурорів України та його заступників. Тренінговий центр прокурорів України функціонує при Офісі Генерального прокурора і може мати регіональні відділення» [8].

Вважаємо, що діяльність Тренінгового центру прокурорів України, як і загалом діяльність з підвищення кваліфікації прокурорів можна було б підпорядкувати прокурорському самоврядуванню.

Висновки до розділу 2.

1. Системний аналіз статей 7 та 65 Закону України «Про прокуратуру» свідчить про відсутність єдиного підходу у Законі до врегулювання інституту прокурорського самоврядування, а це в свою чергу свідчить про неякісне правове регулювання.

2. У словосполученні «забезпечення організаційної єдності функціонування органів прокуратури» як формулювання однієї з цілей прокурорського самоврядування, що його містить п.1 ч.1 ст.65 Закону «Про прокуратуру», слово «функціонування» є зайвим. Органи прокурорського самоврядування жодних повноважень та жодного впливу на прокурорів щодо їх функцій та їх функціонування (здійснення функцій) не мають.

3. До конкретних проявів організаційної єдності, забезпечення якої покладається на прокурорське самоврядування, слід відносити єдність в: 1) організації роботи в органах прокуратури, зокрема, в розподілі прокурорської роботи та розподілі службових обов'язків між окремими прокурорами, створенні та підтриманні в органах прокуратури єдиного організаційного порядку, єдиних підходів до планування роботи, та визначення системи контролю за її виконанням, інших заходів організаційного характеру; 2) створенні однакових єдиних для всіх належних умов праці, облаштуванні робочого місця прокурорів, матеріально-технічного забезпечення органів прокуратури, єдиних підходах до оцінки якості виконаної прокурорами роботи тощо.

4. Зміцнення незалежності прокурорів, захисту від втручання в їх діяльність є однією з найбільш фундаментальних цілей прокурорського

самоврядування, визначених Законом України «Про прокуратуру», такою, яка визначає необхідність його функціонування загалом.

5. Практика діяльності Ради прокурорів України свідчить, що прокурори досить рідко повідомляють Раду про загрозу своїй незалежності, і ще рідше Рада встановлює факти наявності такої загрози та вживає відповідних заходів реагування.

6. Основні загрози незалежності прокурорів при здійсненні ними своїх повноважень йдуть не зовні, а з середини прокуратури – тобто від самих прокурорів, які займають вищі адміністративні посади. У зв'язку з цим, в аспекті призначення прокурорського самоврядування надзвичайно важливим є забезпечення саме внутрішньої незалежності прокурорів від свого керівника.

7. Задля забезпечення внутрішньої незалежності прокурора надзвичайно важливим є не лише наявність у Ради прокурорів України як органу прокурорського самоврядування права на розгляд різного роду повідомлень прокурора про загрозу його незалежності, а власне й ті можливості, які цей орган має мати у зв'язку зі встановленням факту такої загрози. Рада прокурорів України повинна володіти дійсно самостійними, достатніми та дієвими для захисту прав прокурора повноваженнями, які на сьогодні у Ради відсутні. Повноваження Ради прокурорів України з питань забезпечення незалежності прокурорів є більше декларативними, аніж такими, які можуть призвести до реального захисту та відновлення порушеної незалежності прокурора.

8. З метою надання більшої ваги та значення рішенням Ради прокурорів з питань, прийнятих щодо забезпечення незалежності прокурорів, захисту від незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення повноважень прокурора, запропоновано передбачити обов'язок відповідних органів прокуратури повідомити Раду прокурорів України про наслідки розгляду її рішення, а також встановити строк для такого розгляду та повідомлення.

9. Запропоновано надати Раді прокурорів України право відмовляти в припиненні розгляду повідомлення про загрозу незалежності прокурора, яке відкликається прокурором, що його подав, якщо, на думку РПУ така загроза

полягала у тиску на прокурора з боку його керівника чи іншого прокурора, який перебуває на більш вищій адміністративній посаді. РПУ повинна завжди перевіряти причини, чому прокурор просить припинити розглядати його повідомлення про загрозу незалежності, а також встановлювати, чи не було таке прохання вчинено внаслідок неправомірних дій по відношенню до нього і лише тоді приймати відповідне рішення. РПУ повинна також з'ясовувати, чи не варто все ж таким продовжити розглядати такого повідомлення навіть за відсутності бажання прокурора, що його подав, якщо на думку РПУ, воно є важливим для встановлення певних обставин, або свідчить про існування тих чи інших системних проблем у забезпеченні незалежності прокурорів.

10. Повноваження РПУ слід розширити також шляхом закріплення у Законі «Про прокуратуру» повноваження РПУ зупиняти дію окремих правових актів Генерального прокурора чи інших прокурорів, які перебувають на адміністративних посадах, з питань внутрішньої діяльності прокуратури, які, на думку РПУ, порушують незалежність прокурора.

11. Для виконання органами прокурорського самоврядування, насамперед, РПУ, такої мети як зміцнення незалежності прокурорів, захисту від втручання в їх діяльність, надзвичайно важливим є внутрішня незалежність самих органів прокурорського самоврядування в межах прокурорської системи, їх незалежності від прокурорів, що займають адміністративні посади, насамперед, Генерального прокурора.

12. Реалізація такої мети (цілі) прокурорського самоврядування як участь прокурорського самоврядування у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення прокурорів, а також контролю за додержанням установлених нормативів такого забезпечення фактично не відображена у відповідних повноваженнях органів прокурорського самоврядування.

13. Норми розділу Х «Організаційне забезпечення діяльності прокуратури» Закону України «Про прокуратуру» та накази Генерального прокурора не містять жодної вказівки про участь органів прокурорського

самоврядування в питаннях організації роботи в органах прокуратури України. Розширивши розуміння змісту розділу X Закону «Організаційне забезпечення діяльності прокуратури» можна досягнути й розширення повноважень прокурорського самоврядування. З огляду на те, що перелік питань внутрішньої діяльності прокуратури, які визначені у ч.2 ст.65 Закону і які віднесені до самостійного колективного вирішення прокурорами, є не вичерпним, а такими питання можуть бути також і також і інші питання, що безпосередньо не пов'язані з виконанням повноважень прокурорів, вирішення усіх цих питань може бути віднесене до компетенції прокурорського самоврядування як такі інші питання.

14. На сьогодні потенційно може виникнути проблема дублювання повноважень прокурорів, які перебувають на адміністративних посадах, та прокурорського самоврядування щодо вирішення питань внутрішньої діяльності прокуратури, через що можуть виникати конфлікти. Виникнення таких конфліктів у практиці можливе там, де Закон України «Про прокуратуру» не досить чітко визначає порядок вирішення цих питань. Відсутність конфліктів між прокурорським самоврядуванням та Генеральним прокурором чи іншими прокурорами, які перебувають на адміністративних посадах, в частині вирішення питань внутрішньої діяльності прокуратури у практиці на сьогодні свідчить лише про слабкість інституту прокурорського самоврядування в Україні загалом.

15. Завдання прокурорського самоврядування можна поділити за способом нормативного закріплення на завдання, які є прямо закріпленні у Законі «Про прокуратуру», та завдання, які закріплені опосередковано. До першої групи слід віднести ті завдання, які безпосередньо визначені як такі завдання у ст.65 Закону «Про прокуратуру». До другої групи завдань слід віднести усі інші завдання, наявність яких може вбачатися з аналізу усіх інших положень Закону.

16. Напрями вдосконалення функціональних основ прокурорського самоврядування в Україні слід вбачати у розширенні мети і завдань

прокурорського самоврядування, кола питань, вирішення яких слід віднести до повноважень органів прокурорського самоврядування, а відтак, і розширення цих повноважень.

17. Вдосконалення функціональних основ прокурорського самоврядування в Україні полягає в:

- чіткому нормативному закріпленні у Законі «Про прокуратуру» однієї з цілей прокурорського самоврядування – здійснення органами прокурорського самоврядування внутрішнього контролю за управлінням в органах прокуратури. Цей контроль повинен здійснюватися шляхом отримання органами прокурорського самоврядування необхідної інформації, пов'язаної зі здійсненням управління у прокуратурі, здійснення перевірки діяльності прокурорів, які перебувають на адміністративних посадах, з виконання покладених на них завдань, заслуховування на своїх засіданнях таких прокурорів, а в деяких випадках навіть скасовувати незаконні, або ж такі, які посягають на незалежність прокурора, накази;

- розширенні участі органів прокурорського самоврядування у призначенні кадрів до органів прокуратури. Запропоновано діяльність Тренінгового центру прокурорів України, як і загалом діяльність з підвищення кваліфікації прокурорів підпорядкувати прокурорському самоврядуванню.

- передбачення на рівні Закону України «Про прокуратуру» положення про те, питанням внутрішньої діяльності прокуратури, вирішення якого віднесено до повноважень прокурорського самоврядування, є питання встановлення етичних стандартів прокурорської професії;

18. Сформовано такі пропозиції по вдосконаленню законодавства:

- у пункті 1 ч.1 ст.65 Закону України «Про прокуратуру» виключити слово «функціонування»;

- пункт 7-2 частини 1 статті 9 Закону України «Про прокуратуру» викласти в такій редакції: *«7-2) за погодженням з Радою прокурорів України затверджує положення про систему індивідуального оцінювання якості роботи прокурорів та систему оцінювання якості роботи прокурорів»;*

- частину 2 статті 65 Закону України «Про прокуратуру» викласти в такій редакції: *«2. До питань внутрішньої діяльності прокуратури належать питання організаційного забезпечення прокуратури та діяльності прокурорів, соціального захисту прокурорів та їхніх сімей, розроблення та затвердження Кодексу професійної етики прокурорів, а також інші питання, що безпосередньо не пов'язані з виконанням повноважень прокурорів».*

РОЗДІЛ 3

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ОСНОВИ ПРОКУРОРСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1. Всеукраїнська конференція прокурорів як організаційна форми прокурорського самоврядування в Україні

Одним з органів прокурорського самоврядування в Україні є всеукраїнська конференція прокурорів. Ця конференція вперше була скликана та проведена у квітні 2016 року на виконання вимог п. 6-1 розділу XIII (Перехідні положення) Закону «Про прокуратуру» (в редакції, що діяла станом на початок 2016 року) [134].

Всеукраїнська конференція прокурорів як організаційна форми прокурорського самоврядування в Україні Закон «Про прокуратуру» визначає всеукраїнську конференцію прокурорів найвищим органом прокурорського самоврядування (ч.1 ст.67 Закону). Однак, з огляду на окреслення нормативно визначеної системи органів прокурорського самоврядування лише двома органами – самою всеукраїнською конференцією прокурорів та Радою прокурорів України, таке визначення носить більше пафосний характер. Фактично всеукраїнська конференція прокурорів має найвищий статус лише у порівнянні з Радою прокурорів України, яка має вищий статус органу прокурорського самоврядування у період між всеукраїнськими конференціями прокурорів [135, с. 36].

Через найменування найвищого органу прокурорського самоврядування Всеукраїнською конференцією прокурорів вбачається відсутність єдиних підходів до окреслення засад правового регулювання самоврядування у правничих професіях, зокрема, й системи правосуддя. Якщо, наприклад, у суддів, адвокатів чи приватних виконавців найвищим органом в системі відповідного самоврядування є з'їзд відповідно суддів, адвокатів чи приватних

виконавців, то у прокурорів законодавство визначає найвищий орган прокурорського самоврядування як конференцію. Зазначений підхід фактично був закладений ще у 1996 році при прийнятті Конституції України, яка містить норму про всеукраїнську конференцію прокурорів як суб'єкта формування Вищої ради правосуддя [135, с. 36].

Однак, вважаємо, що «конференція» як найменування фактично вказує на більш нижчий рівень або ж значення цього органу прокурорського самоврядування у порівнянні з відповідними з'їздами як органами самоврядування у інших інституціях правосуддя. Таке найменування є дещо принизливим для прокурорів. Відтак, задля надання однакового значення усім вищим органам самоврядування у інституціях правосуддя пропонуємо внести зміни до законодавства та назвати найвищий орган прокурорського самоврядування з'їздом. Звичайно, реалізація зазначеної пропозиція вимагає й внесення відповідних змін до Конституції України, що й необхідно зробити.

Також недоліком, що не надає авторитету всеукраїнській конференції прокурорів як органу є й те, що її найменування Закон та усі нормативні акти розпочинають з маленької літери. Натомість, наприклад, при найменуванні Ради прокурорів України як органу Закон використовує велику літеру. Вважаємо, що найменування такого поважного органу повинне розпочинатися з великої літери [135, с. 36-37].

Відповідно до ч.2 ст.67 Закону «Про прокуратуру» до повноважень всеукраїнської конференції прокурорів відносяться: 1) заслуховування звіту Ради прокурорів України про виконання завдань органів прокурорського самоврядування, стану фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури; 2) обрання членів Вищої ради правосуддя та прийняття рішення про припинення їх повноважень відповідно до Конституції і законів України; 3) призначення членів Ради прокурорів України, відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження; 4) затвердження Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів та положення про Раду прокурорів України; 5) прийняття положення про порядок

роботи відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження; б) звернення до органів державної влади та їх посадових осіб із пропозиціями щодо вирішення питань діяльності прокуратури; 7) розгляд інших питань прокурорського самоврядування та здійснення інших повноважень відповідно до закону [8].

Загалом вважаємо такий перелік повноважень всеукраїнської конференції прокурорів обґрунтованим, за винятком певних положень, які на сьогодні потребують уточнення з урахуванням діючого законодавства. Так, на сьогодні всеукраїнська конференція прокурорів вже не має повноважень приймати рішення про припинення повноважень членів Вищої ради правосуддя. Відповідно до ч.1 ст.25 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» повноваження члена Вищої ради правосуддя припиняються у разі: 1) закінчення строку, на який його обрано (призначено), крім випадку, визначеного частиною третьою статті 5 цього Закону; 2) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; 3) припинення громадянства України або набуття громадянства іншої держави; 4) визнання його безвісно відсутнім або оголошення померлим, визнання недієздатним або обмежено дієздатним; 5) припинення повноважень судді або звільнення з посади судді (крім виходу судді у відставку) з підстав, визначених Конституцією України; 6) його смерті; 7) набрання законної сили рішенням суду про визнання його активів 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. Повноваження члена Вищої ради правосуддя з підстав припиняються з настанням відповідної події [52; 135].

Враховуючи наведене, вважаємо за необхідне п.2 ч.2 ст.67 Закону «Про прокуратуру» змінити та викласти в такій редакції: «2) *обирає членів Вищої ради правосуддя;*» [135, с. 37].

Чергова всеукраїнська конференція прокурорів скликається Радою прокурорів України один раз на два роки. Позачергова всеукраїнська конференція прокурорів може бути скликана за рішенням Ради прокурорів України. Делегати всеукраїнської конференції прокурорів та особи, запрошені на неї, повідомляються про день проведення конференції та питання, що виносяться на її розгляд, не пізніше ніж за тридцять днів до початку конференції (ст.68 Закону «Про прокуратуру» [8]).

Стаття 69 Закону «Про прокуратуру» визначає, що делегатів на всеукраїнську конференцію прокурорів обирають: 1) збори прокурорів Офісу Генерального прокурора – шість прокурорів Офісу Генерального прокурора; 1-1) збори прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури – три прокурори Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; 2) збори прокурорів обласних прокуратур – по три прокурори від кожної обласної прокуратури; 3) збори прокурорів окружних прокуратур – по два прокурори від кожної окружної прокуратури [8].

Досить важливим є те, щоб пропорційно кількість делегатів на конференцію відповідала кількості прокурорів, яку вони репрезентують. За таких умов найбільше буде знаходити свій прояв демократія у прокурорському самоврядуванні. І звичайно, що ми бачимо порушення цієї фундаментальної засади демократії. Навіть грубі математичні підрахунки показують, що делегати на конференцію представляють зовсім різку кількість прокурорів [135].

Так, якщо загальна кількість прокурорів в Україні станом на жовтень 2024 року фактично складає 8367 осіб, а кількість прокурорів у Офісі Генерального прокурора – 867 [110], то цілком очевидно, що кількість делегатів на всеукраїнську конференцію прокурорів повинна складати близько десяти відсотків від їх загальної кількості. Натомість, наприклад, за кількості обраних делегатів на останню всеукраїнську конференції прокурорів, яка відбулася 27 серпня 2024 року, у 518 делегатів [136], маємо лише 6 представників Офісу Генерального прокурора, тобто трішки більше одного відсотка делегатів, або в майже десять разів менше необхідної кількості.

Делегати на всеукраїнську конференцію прокурорів обираються шляхом таємного голосування простою більшістю голосів з числа вільно висунутих альтернативних кандидатів. Збори прокурорів скликаються керівником відповідної прокуратури, є повноважними, якщо на них присутні більше половини від загальної кількості прокурорів цієї прокуратури, та приймають рішення більшістю голосів від загальної кількості прокурорів відповідної прокуратури (ч.ч.2, 3 ст.69 Закону «Про прокуратуру» [8]).

Порядок проведення всеукраїнської конференції прокурорів визначається статтею 70 Закону «Про прокуратуру» та Регламентом всеукраїнської конференції прокурорів. Згідно з цими актами, вбачається потреба виокремити декілька етапів в роботі всеукраїнської конференції прокурорів.

Першим з цих етапів є підготовка до роботи Конференції.

Всеукраїнська конференція прокурорів є повноважною за умови присутності на ній не менш двох третин від загальної кількості обраних делегатів. Для визначення наявності кворуму для роботи Конференції РПУ перед початком її проведення організовує та проводить реєстрацію делегатів Конференції.

На цьому етапі Радою прокурорів України підставі наданих належним чином засвідчених витягів із протоколів зборів прокурорів відповідних прокуратур про обрання делегатів складається Реєстраційний список делегатів, який затверджується головою Ради прокурорів України. Перевірка повноважень делегатів здійснюється шляхом звірки даних реєстраційних списків із витягами з протоколів зборів прокурорів прокуратур усіх рівнів. При реєстрації делегат особисто пред'являє службове посвідчення прокурора та у відповідній графі реєстраційного списку делегатів своїм особистим підписом засвідчує одержання іменного мандата делегата Конференції для відкритого голосування. Реєстрація делегатів закінчується за 10 хвилин до відкриття Конференції. За наслідками реєстрації складається протокол, який підписується уповноваженою від Ради прокурорів особою [135].

Наступним етапом роботи Конференції можна назвати вступну її частину.

На цьому етапі голова Ради прокурорів України, а в разі його відсутності – заступник голови чи секретар Ради прокурорів України після отримання протоколу про результати реєстрації інформує про наявність або відсутність кворуму, необхідного для початку роботи Конференції, делегатів конференції та за наявності цього кворуму відкриває Конференцію

Одним із завдань вступної частини Конференції є вирішення організаційних питань, пов'язаних з проведенням Конференції, зокрема, формування органів Конференції. Зокрема, Конференція формує такі органи: 1) Президія Конференції; 2) секретаріат Конференції та 3) лічильна комісія Конференції.

Одразу ж після відкриття Всеукраїнська конференція прокурорів обирає шляхом таємного голосування президію конференції, кількісний склад якої визначається рішенням конференції. Президія організовує роботу Конференції та обирає зі свого складу відкритим голосуванням простою більшістю голосів голову та секретаря. Надалі Президія організовує роботу всеукраїнської конференції прокурорів.

Інші робочі органи Конференції (секретаріат та лічильна комісія) обираються із числа делегатів відкритим голосуванням більшістю голосів від загальної кількості обраних делегатів Конференції. Делегат Конференції має право заявляти самовідвід у разі висунення його кандидатури до складу робочих органів Конференції. Ці робочі органи обирають зі свого складу голову та секретаря.

Після закінчення вступної частини Конференції розпочинається етап розгляду та вирішення питань порядку денного по суті.

Головуючий Конференції оголошує рекомендований порядок денний та регламент роботи цієї Конференції, ставить їх на обговорення та голосування. Конференція затверджує порядок денний та регламент роботи Конференції.

Делегати вправі виступати на конференції з дозволу головуючого, який надає слово промовцям для доповіді, співдоповіді, виступів, запитань, повідомлень, внесення пропозицій, відповіді на запитання, репліки. Зокрема, Регламентом визначена тривалість доповіді не менше десяти хвилин, співдоповіді – п'яти хвилин, і виступів – трьох хвилин, усього іншого – до однієї хвилини. У разі необхідності голова Президії має право продовжити вказаний час, але не більше як удвічі.

Після закінчення обговорення кожного окремо питання порядку денного головуючий на Конференції ставить його на голосування для прийняття рішення. Рішення приймаються за всіма питаннями порядку денного. Під час Конференції не допускається повернення до розгляду або повторне голосування з питань, за якими цією Конференцією вже було прийнято рішення.

Після обговорення проекту рішення воно ставиться на голосування для прийняття його за основу. Після прийняття проекту рішення за основу делегати мають право вносити пропозиції до його змісту, які вирішуються шляхом голосування. Надалі проект рішення ставиться на голосування для прийняття в цілому.

Рішення Конференції приймаються за результатами відкритого або таємного голосування більшістю голосів від загальної кількості обраних делегатів. Рішення з питань, зазначених у пунктах 2, 3 частини другої статті 67 і частини третьої статті 70 Закону, та в інших випадках, передбачених цим Законом, приймаються Конференцією шляхом таємного голосування. Решта рішень приймаються Конференцією шляхом відкритого голосування. Поміж тим, голосування за обрання членів Вищої ради правосуддя здійснюється виключно із застосуванням бюлетенів. У окремих випадках рішення також можуть прийматися із застосуванням електронної системи підрахунку голосів.

Робота всеукраїнської конференції прокурорів протоколюється.

Після вичерпання порядку денного Головуючий закриває роботу конференції. Закриття роботи конференції можна вважати завершальним етапом її роботи [53].

Дискусійним аспектом в правовому регулюванні діяльності всеукраїнської конференція прокурорів є питання про оприлюднення її рішень.

Так, відповідно до ч. ст.67 Закону «Про прокуратуру» всеукраїнська конференція прокурорів приймає з питань, що належать до її компетенції, рішення, що є обов'язковими для Ради прокурорів України та будь-яких прокурорів [8].

Пункт 6.8 Регламенту всеукраїнської конференції прокурорів передбачає, що рішення Конференції підписуються головуючим і секретарем Президії та набирають чинності з моменту їх прийняття [53].

Однак, ані Закон «Про прокуратуру», ані Регламент фактично не визначають положень щодо порядку оприлюднення (опублікування або іншого способу доведення до відома прокурорів) рішень всеукраїнської конференції прокурорів.

Так, Регламент всеукраїнської конференції прокурорів у п.10.2 визначає, що Регламент Конференції і зміни до нього набирають чинності з моменту їх прийняття Конференцією та підлягають оприлюдненню на офіційному вебсайті Офісу Генерального прокурора [53]. Однак, оприлюднення інших актів всеукраїнської конференції прокурорів Регламент не передбачає.

У зв'язку з цим, фактично за мовчазної згоди законодавства це питання віддане на вирішення самих органів прокурорського самоврядування. Вважаємо, що за таких обставин існує суттєва загроза порушення прав прокурорів, які позбавлені можливості ознайомитися з актами всеукраїнської конференції прокурорів, які для них є обов'язковими. Наразі взагалі незрозумілим є те, як ці рішення можуть бути обов'язковими для виконання, якщо вони не оприлюднювалися. Крім того, ті рішення всеукраїнської конференції прокурорів, які встановлюють права та обов'язки прокурорів не повинні набувати чинності раніше їх оприлюднення у встановленому Законом

чи регламентом порядку. За таких обставин можна вести навіть мову про порушення ст.57 Конституції України, згідно з якою кожному гарантується право знати свої права і обов'язки. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними [18].

Принагідно зазначимо, що така проблема не є характерною виключно лише для актів всеукраїнської конференції прокурорів як актів органу самоврядування. Фактично проблема з належним оприлюдненням актів органів самоврядування існує й в адвокатурі. Таке неналежне правове регулювання викликало навіть ініціювання питання про відповідність Конституції України (конституційність) ч.3 ст.57 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», яка визначає набрання чинності рішеннями органів адвокатського самоврядування з дня їх прийняття, якщо інший строк не передбачений рішеннями [137].

Враховуючи наведене, вважаємо, що рішення всеукраїнської конференції прокурорів, особливо ті з них, які визначають права та обов'язки прокурорів, повинні оприлюднюватися. Зокрема, стосовно актів РПУ, то пункт 7.11 Положення про Раду прокурорів України передбачає, що рішення Ради прокурорів, які не містять відомостей обмеженого доступу, оприлюднюються на офіційних вебсайтах Офісу Генерального прокурора та Ради прокурорів у семиденний строк після прийняття [54]. У такий же термін належним чином засвідчена копія прийнятого Радою прокурорів рішення надається зацікавленій особі. У зв'язку з цим, й оприлюднення рішень всеукраїнської конференції прокурорів, на наш погляд, могло б здійснюватися на офіційних вебсайтах Офісу Генерального прокурора та Ради прокурорів, наприклад, у окремому розділі «Акти всеукраїнської конференції прокурорів». Крім того, до повноважень Ради прокурорів України слід було б віднести й її обов'язок з

оприлюднення (доведення до відома прокурорів) актів всеукраїнської конференції прокурорів [135].

3.2. Рада прокурорів України як організаційна форма прокурорського самоврядування в Україні

Поряд з всеукраїнською конференцією прокурорів іншим органом в системі прокурорського самоврядування є Рада прокурорів України. Стаття 71 Закону «Про прокуратуру» визначає, що у період між всеукраїнськими конференціями прокурорів вищим органом прокурорського самоврядування є Рада прокурорів України [8].

Відповідно до ч.2 ст.71 Закону до складу Ради прокурорів України входять п'ятнадцять осіб, з яких: 1) два представники (прокурори) від Офісу Генерального прокурора; 1-1) один представник (прокурор) від Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; 2) п'ять представників (прокурорів) від обласних прокуратур; 3) п'ять представників (прокурорів) від окружних прокуратур; 4) два представники (вчені), призначені з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ [8].

На відміну від складу всеукраїнської конференції прокурорів, вважаємо, що у Раді прокурорів представництво прокурорів прокуратур різних рівнів є більш пропорційним та орієнтовно відповідає кількісному складу цих прокуратур на усіх їх рівнях. Таким чином, у Раді прокурорів інтереси прокурорів представлені більш рівномірно. Однак, у зв'язку з тим, що у складі РПУ присутні два представники (вчені), призначені з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ, виникає питання про те, чи взагалі можна вважати РПУ органом прокурорського самоврядування.

Як зазначає Н. О. Д'яченко, Рада прокурорів – це орган прокурорського самоврядування. І за своєю природою, і для виконання завдань, що покладуються на органи відповідного статусу, вона повинна складатися із

представників відповідної професії – прокурорів. Нагадаємо, що під час визначення поняття прокурорського самоврядування Законом використовувався термін «самостійне». Саме тому введення до складу Ради прокурорів України науковців, які не працюють у прокуратурі, не відповідає загальним засадам формування і функціонування органу прокурорського самоврядування [138, с. 220].

Однак, в той же час варто звернути увагу, що ще у 2013 році одна з перших редакцій проекту передбачала, що до складу Ради прокурорів входили виключно прокурори. Однак, при обговоренні відповідного положення проекту Закону питання щодо складу РПУ було предметом дослідження Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії), яка зробила дещо інший висновок. Так, Комісія у п.159 констатувала, що склад Ради є недосконалим, оскільки не передбачає будь-якої участі у ній осіб, які не є прокурорами [139].

Вважаємо загалом більш обґрунтованою з цього питання думку Н. О. Д'яченко. Традиційно, орган самоврядування розглядається безпосередньо як такий лише тоді, коли його склад сформовано виключно з представників відповідної професії. Наприклад, маємо класичні органи адвокатського самоврядування у адвокатурі, які сформовані виключно з адвокатів. Такими ж є органи суддівського самоврядування, сформовані виключно з суддів. Тому незрозумілим, чому прокурори цьому випадку повинні бути винятком.

При цьому, варто зауважити, що кількість вчених у РПУ є відносно малою, такою, яка мало впливає на вирішення питань у цьому органі. Голоси вчених у РПУ можуть бути вирішальними лише у разі, якщо у вирішенні того чи іншого питання прокурори, які входять до складу РПУ, суттєво розійдуться у своїх думках. За таких умов, очевидно, що виникає цілком логічне питання щодо того, навіщо необхідні ці представники юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ у РПУ, якщо вони ні на що фактично не впливають.

На наш погляд, відповідь на це питання можна знайти лише через розгляд такої участі як потребу більшої легітимації дій РПУ, їх наукової обґрунтованості, підвищення авторитету РПУ. У разі, якщо те чи інше прийняте РПУ рішення не буде прийматиметься у суспільстві, викликатиме певну дискусію, завжди можна буде сказати, що воно було прийняте не лише за участі прокурорів, а й з урахуванням думки науковців, представлених у РПУ.

В той же час в аспекті порівняння зарубіжного досвіду варто звернути увагу на тому, що й в інших країнах у відповідному органі прокурорського самоврядування також представлені не виключно прокурори, а й інші посадові особи чи представники інших юридичних професій.

Так, наприклад, найвищий орган в системі прокурорського самоврядування в Республіці Польща, а саме Національна рада прокуратури, має надзвичайно своєрідний склад. Відповідно до ст. 23 Закону Польщі «Про прокуратуру» від 20 червня 1985 року, до Національної ради прокуратури входять 25 членів: Міністр юстиції, Генеральний прокурор, представник Президента Республіки Польща, 6 депутатів парламенту та 16 прокурорів, обраних на різних рівнях прокуратури. Строк повноважень Національної ради прокуратури складає 4 роки [140, с. 40]. У Албанії вищим органом прокурорського самоврядування є Вища рада прокурорів, яка складається з 11 членів, шість з яких обираються прокурорами всіх рівнів, а п'ять членів обираються парламентом серед непрокурорських адвокатів. Члени, які не є прокурорами, обираються серед видатних юристів зі стажем роботи за юридичними професіями або викладацькою діяльністю не менше 15 років, з високими моральними та професійними якостями. Один член призначається від громадянського суспільства. Усі учасники не можуть обіймати політичні посади в державному управлінні або керівні посади в політичних партіях протягом останніх десяти років до призначення. Інші критерії та процедури відбору кандидатів регулюються за законом [141, с. 28-29]. Фактично бачимо, що склад відповідних органів та порядок їх обрання визначається внутрішнім

законодавством кожної країни та щодо цього питання немає якихось усталених канонів. Відтак, як висновок, очевидно, що й відповідний склад РПУ також можна розглядати як такий, що сформований відповідно до національних традицій.

Пункти 51-53 Висновку Консультативної ради європейських прокурорів (CCPE) №18 від 23 жовтня 2023 року «Щодо рад прокурорів як ключових органів самоврядування прокуратури» визначають, що члени Рад прокурорів, незалежно від того, чи є вони прокурорами, мають обиратися на підставі заздалегідь визначених, справедливих і чітких критеріїв за допомогою прозорої процедури. Заздалегідь слід встановити набір правил, що враховують критерії придатності. Компетентність, досвід, доброчесність, незалежність, неупередженість кандидатів та інші відповідні фактори мають бути визначені та враховані. Кандидати на членство в Радах прокурорів повинні, зокрема, демонструвати високі етичні стандарти та не брати участі в політичній діяльності протягом розумного періоду до та після виконання своїх повноважень у Раді [60].

Варто зауважити, що законодавство України щодо вимог до осіб, які мають намір балотуватися у члени РПУ, процедури їх висування та обрання є надзвичайно недосконалим.

Так, насамперед, слід зауважити, що законодавство України фактично взагалі не містить вимог до осіб, які мають намір балотуватися у члени РПУ, не містить жодних вимог щодо перевірки їх як кандидатів на рахунок їх придатності до роботи у такому органі. Всупереч рекомендаціям Консультативної ради європейських прокурорів (CCPE) законодавство України містить жодних положень щодо перевірки компетентності, досвіду, стажу роботи, доброчесності, незалежності чи неупередженості тощо.

На сьогодні ч.5. ст. 71 Закону «Про прокуратуру» лише визначає, що прокурор, який перебуває на адміністративній посаді чи є членом відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, не може одночасно бути членом Ради прокурорів України. Аналогічне положення містить також і

Регламент всеукраїнської конференції прокурорів. Регламент також визначає, що кандидатами у члени Ради прокурорів України можуть бути як прокурори, що є делегатами Конференції, так і прокурори, які не є делегатами. Кандидати, які виявили бажання бути обраними до складу членів Ради прокурорів України, подають документи у порядку та у строки, визначені суб'єктом, уповноваженим на скликання Конференції

Вважаємо такий обсяг вимог до кандидатів, які мають намір стати членами РПУ недостатнім, та що вимоги до членів РПУ повинні бути визначені Законом «Про прокуратуру». Зазначений Закон повинен передбачати, що кандидат у члени РПУ повинен мати належний стаж прокурорської діяльності (на наш погляд, не менше 10 років), бути компетентним, доброчесним, незалежним та неупередженим. Перевірку осіб, які мають намір стати членами РПУ, на предмет відповідності вимогам, які висуваються, можна покласти на спеціальну Етичну комісію, яку можна було б сформувати як дорадчий орган при всеукраїнській конференції прокурорів.

Враховуючи наведене, пропонуємо ч.5 ст.71 Закону «Про прокуратуру» доповнити першими двома реченням такого змісту: «Членом Ради прокурорів України може бути прокурор, який має стаж прокурорської діяльності не менше 10 років, є компетентним, доброчесним, незалежним та неупередженим. Перевірку осіб, які мають намір стати членами Ради прокурорів України, на предмет відповідності зазначеним вимогам покладається на Етичну комісію, яка формується всеукраїнською конференцією прокурорів як дорадчий орган при всеукраїнській конференції прокурорів».

Недосконалим виглядає врегулювання процедури висування та обрання прокурорів до РПУ, оскільки ця процедура також фактично не врегульована на рівні Закону «Про прокуратуру», а частково врегульовується лише Регламентом всеукраїнської конференції прокурорів.

Делегати Конференції можуть обговорювати всі кандидатури у члени Ради прокурорів України персонально. Кожен кандидат має право: 1) на висловлення своєї думки; 2) заявити самовідвід, який приймається

Конференцією без голосування. У цьому разі обговорення кандидатури не відбувається або припиняється; 3) надати повідомлення про себе та відповіді на поставлені до нього запитання.

Рішення Конференції з питань призначення членів Ради прокурорів України приймається шляхом таємного голосування більшістю голосів від загальної кількості обраних делегатів. Призначеними до складу Ради прокурорів України вважаються кандидати, які за результатами таємного голосування набрали більшість голосів від загальної кількості обраних делегатів Конференції.

Фактично процедура висунення кандидатів до Ради прокурорів України не визначена нормативно, а в кожному окремому випадку вирішується Радою прокурорів своїми рішеннями.

Так, у рішенні №2-24-ВКП від 29.07.2024 р. «Про порядок та строки прийому документів від кандидатів у члени Ради прокурорів України» встановила такий порядок прийому документів від кандидатів у члени Ради прокурорів України (одного представника (прокурора) від Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та одного представника (прокурора) від обласних прокуратур): кандидати від Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та обласних прокуратур у строк до 18:00 год. 15 серпня 2024 року подають особисто або поштовим відправленням до відділу забезпечення взаємодії з органами прокурорського самоврядування управління організаційного забезпечення діяльності керівництва Департаменту організаційно-контрольної діяльності, правового та аналітичного забезпечення Офісу Генерального прокурора (м. Київ, вул. Різницька, 13/15, корпус А, кабінет 720) документи згідно з додатками до цього рішення, а саме: 1) заява про намір бути призначеним членом Ради прокурорів України (додаток 1); 2) анкета (додаток 2); 3) біографічна довідка, завірена кадровим підрозділом органу прокуратури (додаток 3); 4) мотиваційний лист (додаток 4); 5) письмова згода на обробку персональних даних та їх оприлюднення з додержанням вимог законодавства (додаток 5) [142].

З зазначених документів вбачається, що, фактично, не дивлячись на те, що призначення членів Ради прокурорів України здійснюється Всеукраїнською конференцією прокурорів, кандидат про свій намір бути призначеним членом Ради прокурорів України звертається з відповідною заявою до Ради прокурорів України, а документи ним подаються не безпосередньо до Ради прокурорів України, а до Офісу Генерального прокурора, а саме до відповідного відділу забезпечення взаємодії з органами прокурорського самоврядування управління організаційного забезпечення діяльності керівництва Департаменту організаційно-контрольної діяльності, правового та аналітичного забезпечення Офісу Генерального прокурора.

Крім того, за наявності власного веб-сайту: gru.gr.gov.ua [143], усі оголошення про проведення всеукраїнської конференції прокурорів як з питання призначення членів Ради прокурорів України, так і з питання призначення всеукраїнською конференцією прокурорів членів відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження (Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів), здійснюється на офіційному сайті Офісу Генерального прокурора. Зазначене свідчить про відсутність самостійності органів прокурорського самоврядування у виконанні ними своїх повноважень з питань призначення членів Ради прокурорів України, а фактичне здійснення цих повноважень структурним підрозділом Офісу Генерального прокурора. Документи усіх кандидатів на посади членів Ради прокурорів України проходять через Офіс Генерального прокурора.

У Тіньовому звіті до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році було зроблено пропозицію визначити на законодавчому рівні порядок висування та обрання прокурорів до РПУ під час Всеукраїнської конференції прокурорів з метою прозорого формування цих органів [95, с. 132]. Вважаємо, що зазначена пропозиція може покращити правове регулювання зазначеного питання, особливо, якщо у цьому буде забезпечена самостійність органів прокурорського самоврядування. Слід подумати та реалізувати дійсно прозоре

формування цих органів. Для цього власне повинна бути сформована й відповідна культура у прокуратурі та забезпечена внутрішня незалежність прокурорів. Вважаємо, що на сьогодні проблема з відсутністю ініціативи у висування прокурорів до складу членів Ради прокурорів України полягає у відсутності незалежного прокурорського самоврядування від Офісу Генерального прокурора.

Рада прокурорів України є колегіальним органом, а відтак для нього є характерним усі організаційні питання, що є характерними для будь-якого колегіального органу.

Насамперед варто зауважити, що Рада прокурорів України є повноважною за умови обрання не менше одинадцяти членів (ч.3 ст.71 Закону «Про прокуратуру»).

Колегіальність як засада діяльності РПУ вимагає реалізації її у діяльності цього органу, що не завжди, на наш погляд, враховується у науці.

Так, наприклад, при аналізі завдань прокурорського самоврядування І. Р. Серкевич зазначає, що спеціальні завдання прокурорського самоврядування потребують законодавчого забезпечення їх реалізації у чітко визначених випадках, а механізм їх реалізації на практиці має регламентуватися окремим положенням, яке мусить бути затверджено спільним нормативним актом Генерального прокурора України та голови Ради прокурорів. Зокрема, до таких завдань відносять питання кадрового забезпечення органів прокуратури [144, с. 257]. Вважаємо, таку пропозицію, принаймні частково необґрунтованою.

Слід звернути увагу, що органи прокурорського самоврядування діють на засаді колегіальності. Відтак, і Рада прокурорів є колегіальним органом, який всі свої рішення приймає більшістю голосів. Закон «Про прокуратуру» не передбачає такого одноособового органу прокурорського самоврядування як голова Ради прокурорів та не наділяє його власними повноваженнями. У зв'язку з цим, є дискусійним положення, якими пропонується здійснювати окремі повноваження самостійно Головою Ради.

Таким чином, вважаємо що Голова РПУ не вправі мати такі повноваження щодо підписання спільних нормативних актів з Генеральним прокурором, а якщо таке підписання й повинне було б бути здійснене, то тільки на виконання прийнятого рішення РПУ. Таким чином, у разі, якщо мову вести про затвердження такого нормативного акта, яким би визначався механізм реалізації у практиці спеціальних завдань прокурорського самоврядування, як про те зазначає І. Р. Серкевич, то такий нормативний акт з боку РПУ повинен був би спочатку бути затверджений рішенням цього колегіального органу, а не одноособовим актом її голови, а вже потім на виконання колегіального рішення РПУ Голова РПУ міг би підписати цей чи інший такого ж роду акт.

Повноваження РПУ. Відповідно до положень ч.9 ст.71 Закону «Рада прокурорів України: 1) вносить рекомендації про призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад у випадках, передбачених цим Законом. У разі якщо Генеральний прокурор не погоджується з рекомендованою Радою прокурорів України кандидатурою і відмовляє у призначенні на посаду, він вносить на розгляд Ради прокурорів України іншу кандидатуру; 2) організовує впровадження заходів щодо забезпечення незалежності прокурорів, поліпшення стану організаційного забезпечення діяльності прокуратур; 3) розглядає питання правового захисту прокурорів, соціального захисту прокурорів та членів їхніх сімей і приймає відповідні рішення з цих питань; 4) розглядає звернення прокурорів та інші повідомлення про загрозу незалежності прокурорів, вживає за наслідками розгляду відповідних заходів (повідомляє відповідні органи про підстави для притягнення до кримінальної, дисциплінарної чи іншої відповідальності; 5) ініціює розгляд питання щодо вжиття заходів забезпечення безпеки прокурорів; оприлюднює заяви від імені прокурорського корпусу про факти порушення незалежності прокурора; звертається до міжнародних організацій з відповідними повідомленнями тощо); 6) звертається з пропозиціями про вирішення питань діяльності прокуратури до органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

7) здійснює контроль за виконанням рішень органів прокурорського самоврядування; 7-1) надає роз'яснення щодо додержання вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності прокурорів, голови чи членів відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження; 8) здійснює інші повноваження, передбачені цим Законом» [8].

Вважаємо загалом визначені повноваження РПУ достатніми для ефективної реалізації завдань органів прокурорського самоврядування. Також аналіз цих повноважень дає можливість класифікувати їх на певні групи, які визначатимуться участю цього органу прокурорського самоврядування у реалізації мети та завдань прокурорського самоврядування загалом.

Так, вважаємо, що повноваження РПУ можна поділити на повноваження:

1) з питань забезпечення незалежності прокурорів; 2) з кадрових питань; 3) з організаційної та представницької функції та 4) контрольні повноваження.

Серед інших повноважень РПУ, прямо не визначених ч.9 ст.71 Закону, звертає на себе увагу повноваження щодо участі РПУ у формуванні інших органів, насамперед, конкурсної комісії з проведення конкурсу на зайняття адміністративних посад у САП та прокурорів САП.

Так, ч.3 ст.29-1 Закону «Про прокуратуру» передбачає, що організація та проведення конкурсу на посаду заступника Генерального прокурора – керівника САП, першого заступника та заступника керівника САП здійснюються Конкурсною комісією, до складу якої входять: 1) три особи, визначені Генеральним прокурором на підставі пропозицій Ради прокурорів України; 2) три особи, визначені Генеральним прокурором на підставі пропозицій міжнародних та іноземних організацій. При цьому, відповідна ст.29-1 Закону також передбачає, що РПУ пропонує Генеральному прокурору кандидатури осіб до складу Конкурсної комісії не пізніше ніж за три місяці до завершення строку повноважень заступника Генерального прокурора – керівника САП або протягом 20 робочих днів з дня дострокового припинення його повноважень (звільнення) у порядку, встановленому цим Законом. Сам же Генеральний прокурор повинен призначити членів Конкурсної комісії

протягом 10 робочих днів з дня отримання відповідних пропозиції від РПУ. Якщо РПУ не внесе Генеральному прокурору відповідних пропозицій у встановлений строк або запропонує недостатню кількість кандидатів, Генеральний прокурор має визначити відповідних членів Конкурсної комісії самостійно впродовж 10 робочих днів після завершення відповідного строку.

Таким чином, бачимо, що відповідне повноваження РПУ свідчить про те, що РПУ є опосередкованим органом формування відповідної Конкурсної комісії, та, як наслідком, і опосередкованим органом з формування кадрового складу САП.

Однак, на наш погляд, механізм формування Конкурсної комісії з формування кадрів САП, а саме участі у ньому РПУ, все ж є недосконалим та таким, що, на наш погляд, потребує свого удосконалення. Таку недосконалість ми бачимо у тому, що РПУ, як ми вже зауважили, є лише опосередкованим органом з формування конкурсної комісії. На наш погляд, є більш доцільним прямо надати РПУ повноваження з призначення членів відповідної комісії, а не опосередковано через Генерального прокурора. Таке повноваження підніматиме авторитет РПУ та загалом прокурорського самоврядування, а також усуне можливі зловживання з боку РПУ, яка може неформально віддати це повноваження на вирішення Генерального прокурора, пасивно відносячись до її здійснення.

Так, на наш погляд, варто звернути увагу, що зазначене повноваження з'явилося у РПУ у 2023 році у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо посилення самостійності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури» від 08.12.2023 № 3509-IX [145]. Однак, слід зауважити, що під час розгляду відповідного законопроекту, було подано альтернативний законопроект – проект Закону про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо удосконалення окремих положень законодавства про діяльність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури № 100060-1 від 29.09.2023

Положенням цього проекту пропонувалося передбачити, що організація та проведення відповідного конкурсу покладається на конкурсну комісію, до складу якої входять: 1) три особи, визначені Верховною Радою України; 2) дві особи, визначені Радою прокурорів України; 3) п'ять осіб, визначені Генеральним прокурором на підставі пропозицій міжнародних та іноземних організацій [146]. Таким чином, бачимо, що хоча ним і передбачено зменшену кількість осіб, в призначенні яких до Конкурсної комісії бере участь РПУ, однак така участь набуває характеру прямої безпосередньої участі, а не опосередкованої. В такому разі РПУ стає безпосереднім суб'єктом формування складу відповідної Комісії поряд з іншими важливими суб'єктами, якими є Верховна Рада України та Генеральний прокурор (міжнародні та іноземні організації).

Натомість на сьогодні маємо ситуацію, яку, на наш погляд, досить вдало описала М. М. Стефанчук. Так, як цілком обґрунтовано зауважила науковиця, відбувається послаблення ролі органів прокурорського самоврядування у процедурах формування конкурсної комісії для організації та проведення конкурсу на адміністративну посаду в САП на користь розширення повноважень Генерального прокурора, що створює ризик досягнення мети посилення незалежності САП, з огляду на значну політичну складову у конституційно визначеній процедурі призначення Генерального прокурора в Україні, та не врахування рекомендацій фахових європейських інституцій про доцільність залучення професійного неполітичного досвіду до цих процесів [147, с. 505]. Дійсно, за умов істотної політичної складової у призначенні на посаду Генерального прокурора, фактично від його рішення залежить реалізація й визначених повноважень РПУ як органу прокурорського самоврядування.

Крім того, РПУ є також суб'єктом формування низки спеціальних органів, які створюються в системі правосуддя.

Так, РПУ бере участь у формуванні спеціального органу, який утворюється з метою сприяння органам, що обирають (призначають) членів Вищої ради правосуддя, у встановленні відповідності кандидата на посаду члена Вищої ради правосуддя критеріям професійної етики та доброчесності – Етичної ради.

Зокрема, ч.3 ст.9-1 Закону «Про Вищу раду правосуддя» передбачає, що складу Етичної ради поряд з трьома особами з числа суддів або суддів у відставці, запропонованих Радою суддів України, однією особою, запропонованою Радою адвокатів України та однією особою, запропонованою Національною академією правових наук України в особі Президії, входить також одна особа, запропонована Радою прокурорів України. До складу Етичної ради РПУ повинна запропонувати особу, яка має бездоганну ділову репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет, відповідає критеріям професійної етики та доброчесності, має досвід роботи не менше п'ятнадцяти років із здійснення судочинства або адвокатської чи прокурорської діяльності, або наукової діяльності у галузі права. Безумовно, більш логічніше виглядало б те, щоб до складу Етичної ради РПУ пропонувала особу, яка має відповідний стаж прокурорської діяльності.

Також прокурорське самоврядування в особі РПУ є суб'єктом формування іншого спеціального допоміжного органу Вищої ради правосуддя, який утворюється для проведення конкурсу на зайняття посади члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та формування переліку кандидатів на посаду члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, які відповідають критеріям доброчесності та професійної компетентності, - Конкурсної комісії. Зокрема, знову ж таки, поряд з трьома особами з числа суддів або суддів у відставці, запропонованих Радою суддів України, однією особою, запропонованою Радою адвокатів України та однією особою, запропонованою Національною академією правових наук України в особі Президії, до Конкурсної комісії входить також одна особа, запропонована Радою прокурорів України.

На наш погляд, варто було б визначити, насамперед, на науковому та законодавчому рівні, чи слід робити повноваження РПУ, визначені у Законі, невичерпними. О. О. Баганець зауважує, що опрацювавши питання впровадження прокурорського самоврядування, можна зробити висновок, що правові норми Закону «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року наділяють Раду прокурорів України дієвим характером, активно залучаючи її до організації впровадження заходів щодо забезпечення незалежності прокурорів, вирішення кадрових питань та дисциплінарної відповідальності прокурорів, але не встановлюють вичерпного обсягу постановлених перед цим органом прокурорського самоврядування завдань, а окремі з них потребують ще й конкретизації. У зв'язку з цим варто внести зміни до ст. 71 Закону України «Про прокуратуру», в якій визначити чіткий перелік завдань та повноважень Ради прокурорів [148, с. 42].

Однак, на наш погляд, з таким твердженням загалом погодитися не можна.

Так, маємо погодитися з О. О. Баганцем в тому, що варто було б максимально повно та чітко визначити у Законі «Про прокуратуру» повноваження РПУ як органу прокурорського самоврядування. Метою такого чіткого окреслення повноважень повинне бути те, що повноваження органів прокурорського самоврядування слід чітко відмежувати від повноважень прокурорів на адміністративних посадах. Таке розмежування є запорукою усунення різного роду конфліктів, які можуть виникнути у сфері управління в прокуратурі. В той же час, не можемо погодитися з тим, що ці повноваження повинні бути сформульовані як вичерпні з огляду на те, що все ж питання мети та завдань прокурорського самоврядування є нечітко визначені, і як би нам не хотілося, але практично чітко визначити їх неможливо. Через це і повноваження РПУ чітко визначені бути не можуть. У житті завжди можуть виникати випадки, які вимагатимуть від РПУ як органу прокурорського самоврядування певного реагування, свідчитимуть, що ті чи інші питання за духом Закону «Про прокуратуру» та сутністю прокурорського самоврядування

повинні бути віднесені саме до сфери повноважень органів прокурорського самоврядування. Через це Закон «Про прокуратуру» повинен передбачати також, що РПУ може здійснювати й інші повноваження, однак, на наш погляд, не лише тих, які визначені цим Законом, а й інші повноваження, визначені законодавством України.

Аналіз окремих підпунктів п.4 Положення про Раду прокурорів України, який містить перелік повноважень РПУ, вказує на те, що вони дещо розширили визначений у ч.9 ст.71 Законом «Про прокуратуру» аналогічний перелік повноважень РПУ. Як вбачається, таке розширення відбулося за рахунок узагальнення тих положень про повноваження РПУ, які містяться у інших окремих нормах Закону «Про прокуратуру».

Так, наприклад, серед повноважень РПУ визначено те, що РПУ надає пропозиції Генеральному прокурору щодо трьох осіб – кандидатів до Конкурсної комісії з організації та проведення конкурсу на посаду заступника Генерального прокурора – керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, першого заступника та заступника керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (п.п.3 п.4 Положення), погоджує Положення про автоматизовану систему розподілу дисциплінарних скарг (заяв), що затверджується відповідним органом, що здійснює дисциплінарне провадження (п.п.6 п.4 Положення) тощо.

В той же час, пункт 4 Положення містить й зовсім нові повноваження, які прямо не вбачаються з Закону «Про прокуратуру». Таким, наприклад, є положення про те, що РПУ співпрацює з Офісом Генерального прокурора з питань призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад у випадках, передбачених Законом. За необхідності Рада прокурорів має право витребувати додаткові відомості щодо осіб, стосовно яких вирішується питання про призначення або звільнення з адміністративних посад (п.п.2 п.4 Положення).

На наш погляд, навряд чи доцільно визначати відповідне повноваження РПУ як її співпрацю з Офісом Генерального прокурора з питань призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад. Пункт 1 ч.9 ст.71 Закону «Про прокуратуру» чітко визначає відповідне повноваження РПУ як «внесення рекомендації про призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад у випадках, передбачених цим Законом» [8]. При цьому, у разі якщо Генеральний прокурор не погоджується з рекомендованою РПУ кандидатурою і відмовляє у призначенні на посаду, він вносить на розгляд РПУ іншу кандидатуру. Таким чином, Закон «Про прокуратуру» не визначає відповідну діяльність РПУ та Генерального прокурора як співпрацю.

В процедурах призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад РПУ повинна чітко виконувати вимоги законодавства та у випадках, якщо для цього відсутні підстави, повинна чітко обумовлювати це. РПУ не повинна підлаштовуватися під думку Генерального прокурора, як і навпаки – Генеральний прокурор повинен виконувати свої повноваження з призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад чітко, згідно з вимогами законодавства та своєю оцінкою відповідного кандидата.

Частина 5 ст.39 Закону «Про прокуратуру» передбачає, що під час вирішення питання щодо надання рекомендації для призначення на адміністративну посаду Рада прокурорів України враховує професійні та морально-ділові якості кандидата, а також його управлінсько-організаторські здібності та досвід роботи. Слід зауважити, що питання про вимоги до керівників, зокрема, й прокуратури, їх наявність у кандидата та їх оцінка компетентними органом чи посадовою особою при призначенні такої особи на посаду є надзвичайно складними, на що неодноразово вказувалося у науці [149, с. 7; 150, с. 68; 151, с. 177]. Наприклад, зазначається, що до керівника органу прокуратури України висувуються моральні вимоги, яких прокурори зобов'язані дотримуватися, наприклад: 1) ставитися до людини як до вищої цінності; 2) поважати і захищати права, свободи і гідність громадян відповідно до вітчизняних та міжнародних правових норм та загальнолюдських принципів

моралі; 3) глибоко розуміти соціальну значущість своєї ролі, міру відповідальності перед суспільством і державою за забезпечення правової захищеності громадян; 4) розумно і гуманно використовувати надані права відповідно до принципів справедливості; 5) постійно вдосконалювати професійну майстерність, знання права, підвищувати загальну культуру, творчо опановувати необхідний на службі вітчизняний та зарубіжний досвід [152, с. 186]. Щодо додаткових моральних якостей, якими повинен володіти прокурорський працівник, то вказується на їх законослухняність, непримиренність до порушників закону, усвідомлення того, що він стоїть на варті захисту інтересів людини, громадянина, суспільства і України в цілому, чуйне ставлення до скарг, заяв, пропозицій громадян, необхідність бути об'єктивним, непідкупним, справедливим, сором'язливим, дорожити своєю професійною гідністю, берегти та збільшувати кращі традиції прокуратури тощо [153, с. 27].

Рішенням №36 від 31 жовтня 2017 року РПУ затвердила Критерії оцінювання прокурорів при вирішенні питань внесення рекомендації про призначення на вакантні адміністративні посади та критеріїв при вирішенні питань внесення рекомендації про звільнення прокурорів з адміністративних посад. Цими Критеріями було визначено, що РПУ враховує, зокрема, такі критерії при визначенні професійних якостей як: рівень знань у сфері права; рівень професійних знань (умінь та навичок), підвищення кваліфікації, участі в конкурсі (доборі) кандидатів на посади в органах прокуратури; застосування у практичній діяльності чинного законодавства, судової практики; вміння швидко приймати правильні рішення у нестандартних ситуаціях; компетентність у вирішенні питань, стан поінформованості про обсяг службових повноважень, обов'язків і завдань, які належать до повноважень прокурора для відповідної адміністративної посади тощо. При визначенні морально-ділових якостей враховується комунікативність, наявність ораторських здібностей; самокритичність; авторитетність та повага у колективі; наполегливість, цілеспрямованість; самостійність; оперативність;

самоконтроль тощо. При визначенні управлінсько-організаторських здібностей враховуються: організаційні здібності; аналітичні здібності; наявність авторитету та створення сприятливого ділового мікроклімату, належного рівня дисципліни, своєчасне вирішення проблемних питань у діяльності підпорядкованого колективу; здатність якісно організовувати власну роботу та роботу підпорядкованого колективу; дотримання виконавської дисципліни в колективі тощо. При визначенні досвіду роботи враховуються: наявність практичного досвіду роботи в органах прокуратури, у тому числі на адміністративних посадах; наявність позитивних досягнень і результатів попередньої роботи у сфері прокурорської діяльності; досвід управлінської діяльності у галузі права на адміністративних посадах в інших установах; досвід виконання обов'язків на вищій посаді у разі тимчасової відсутності основного працівника тощо [154].

Таким чином, вважаємо, що при оцінці відповідного кандидата на адміністративну посаду РПУ повинна самостійно проводити оцінку його якостей на предмет відповідності цим вимогам. При цьому, відмова Генерального прокурора у призначенні на адміністративну посаду рекомендованого РПУ прокурора має бути письмово вмотивованою. Копія відповідного рішення Генерального прокурора надсилається до РПУ та прокурору, якому відмовлено у призначенні на адміністративну посаду. Прокурор, якому Генеральним прокурором було відмовлено у призначенні на адміністративну посаду, може оскаржити таку відмову до відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження (ч.7 ст.39 Закону «Про прокуратуру»). Загалом же варто погодитися з А. А. Тогобіцькою-Громовою, що наявність вимог і обмежень до осіб, які претендують на заняття адміністративних посад в органі прокуратури та визначення відповідності особи цим вимогам є надзвичайно складним та дискусійним питанням, вимагає уваги, дослідження та кореляції, адже це і є людський фактор, який іноді дуже важко об'єктивно оцінити. Крім того, на цей час відсутні критерії, якими повинен керуватися керівник прокуратури вищого рівня при оцінювання професійних, морально-

ділових якостей кандидатів при призначенні їх на адміністративні посади [155, с. 147].

Слід зауважити, що повноваження РПУ щодо надання рекомендації для призначення на адміністративну посаду Рада прокурорів України є значно обмеженими – з визначених ч.1 ст.39 Закону «Про прокуратуру» 15 адміністративних посад в Офісі Генерального прокурора, обласних та окружних прокуратурах посад, РПУ надає рекомендації лише щодо 6 таких посад. Вважаємо, такі повноваження РПУ дещо обмеженими. На наш погляд, з розвитком прокурорського самоврядування доцільно було б передбачити участь органів прокурорського самоврядування у призначенні прокурорів на усі адміністративні посади.

Аналогічно РПУ повинна вирішувати питання й щодо звільнення прокурора з адміністративних посад.

У діяльності Ради прокурорів України виникає низка проблем організаційного характеру, які полягають, насамперед, в матеріально-технічному забезпеченні цієї діяльності.

Так, відповідно до п.8.1 Положення про Раду прокурорів України організаційне забезпечення діяльності Ради прокурорів здійснює відповідний структурний підрозділ Офісу Генерального прокурора. Таким є відділ забезпечення взаємодії з органами прокурорського самоврядування управління організаційного забезпечення діяльності керівництва Департаменту організаційно-контрольної діяльності, правового та аналітичного забезпечення Офісу Генерального прокурора. Документообіг Ради прокурорів забезпечується цим підрозділом. Усі звернення на адресу Ради прокурорів України подаються через Офіс Генерального прокурора [54].

Також Рада прокурорів України має свій власний сайт (<https://rpu.gp.gov.ua/ua/index.html>), який містить інформацію про діяльність Ради, однак адмініструється він Офісом Генерального прокурора. Зазначене також свідчить про несамотійність РПУ як органу прокурорського самоврядування.

Таким чином, фактично у Ради прокурорів відсутнє власне приміщення, а її засідання відбуваються у приміщеннях, що належить Офісу Генерального прокурорів. Крім того, проблемою є й відсутність у Ради прокурорів свого секретаріату, який би займався забезпеченням діяльності Ради. Фактично, таке забезпечення здійснює декілька працівників, які знову ж таки перебувають у штаті Офісу Генерального прокурора. Члени РПУ працюють на добровільних засадах, вони залишаються працівниками прокуратури та поряд з основною роботою виконують й свої обов'язки членів Ради у вільний від основної роботи час. Зазначене призводить до певних ускладнень, оскільки не передбачено зменшення робочого навантаження членів Ради, незважаючи на те, що ця діяльність іноді вимагає значної кількості часу. Рішення щодо цього питання приймається членами РПУ та їхнім керівництвом залежно від кожного конкретного випадку. Також не має свого регулювання й питання відряджень членів РПУ для участі в засіданнях Ради. Бюджетом не передбачено статті на покриття витрат на такі відрядження. На практиці ж їх організовують за таким принципом: Офіс Генерального прокурора запрошує членів РПУ до Києва, а прокуратури, в яких ці члени працюють, оформлюють таку поїздку як відрядження з відповідної прокуратури до Офісу Генеральної прокуратури, на які виділеним бюджетом передбачено кошти [156, с. 30].

Таке становище РПУ можливо б виглядало організаційно прийнятним, якщо б не звертати увагу на функціональні основи прокурорського самоврядування, окреслені нами вище та яким таке організаційне забезпечення РПУ суперечить, а саме головному призначенню прокурорського самоврядування – забезпечення незалежності прокурорів. При цьому, як ми вже зауважували, основну загрозу цієї незалежності варто шукати не зовні, а всередині прокуратури. Прокурорське самоврядування в особі його органів може бути гарантом незалежності кожного окремого прокурора як представника прокурорського корпусу виключно лише тоді, коли сам інститут прокурорського самоврядування, його органи будуть незалежними не лише зовні прокурорської системи, а саме в середині прокуратури – незалежними від

адміністративних повноважень прокурорів. Виходячи з цього, вважаємо існуючі організаційні основи діяльності Ради прокурорів як одного з постійно діючих та найбільш важливих органів прокурорського самоврядування неприйнятними. При такому становищі існують реальні загрози існування прокурорського самоврядування власне як незалежного інституту системи прокуратури з притаманними для нього функціями. Вважаємо, що якщо законодавець вже створив в системі прокуратури України такий інститут, то цей інститут повинен належно реалізовувати своє призначення, а не бути бутафорією.

3.3. Фінансове забезпечення прокурорського самоврядування

Не дивлячись на те, що органи прокурорського самоврядування є тими, які піклуються про стан фінансового забезпечення діяльності прокуратури та прокурорів загалом (наприклад, однією з цілей прокурорського самоврядування є участь у визначенні потреб фінансового забезпечення прокурорів, всеукраїнська конференція прокурорів заслуховує звіт Ради прокурорів України про стан фінансування прокуратури), досить важливим є також і фінансове забезпечення діяльності самого прокурорського самоврядування.

Так, коли лише ще дискутувалися питання запровадження прокурорського самоврядування, у 2013 році Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія), у п.160 свого висновку щодо проекту Закону «Про прокуратуру», ухваленому Венеціанською комісією на її 96-му Пленарному засіданні (Венеція, 11-12 жовтня 2013), констатувала, що положення про фінансування, передбачене для всеукраїнської конференції працівників прокуратури і Ради прокуратури України, видається занадто нечітким та не вказує ні те, хто повинен визначати рівень підтримки, ні хто повинен робити подання про те, який рівень підтримки може знадобитися. Було б доречно змінити це положення для вирішення цих питань [139].

Погоджуючись з таким твердженням, зауважимо, що, дійсно, й на сьогодні вважаємо існуючий порядок фінансування прокурорського самоврядування неналежним.

У науці фінансове забезпечення органів прокуратури визначається як встановлений у законодавстві порядок наділення прокуратури грошовими коштами, необхідними для здійснення її функцій. Фінансування органів прокуратури доречно розглядати у двох площинах. Перша – це фінансування власне потреб органу як юридичної особи шляхом надання фінансових та матеріально-технічних ресурсів (утримання будинків, поточні витрати, оренда приміщень та інше). Друга – це фінансове забезпечення окремих працівників (заробітна платня тощо) [157, с. 228]. За такого підходу, бачимо, що наука не розглядає фінансування прокурорського самоврядування як різновид самотійних відносин у фінансуванні прокуратури. Зазначене фактично обумовлюється законодавством про прокуратуру.

Стаття 72 Закону визначає, що забезпечення роботи всеукраїнської конференції прокурорів, діяльності Ради прокурорів України здійснюється Офісом Генерального прокурора за рахунок коштів Державного бюджету України. Запит про обсяг коштів, необхідних для забезпечення діяльності органів прокурорського самоврядування, подається до Офісу Генерального прокурора Радою прокурорів України.

Таким чином, фінансування прокурорського самоврядування на сьогодні повністю підпорядковане Офісу Генерального прокурора, здійснюється в межах коштів, виділених державним бюджетом на фінансування Офісу Генерального прокурора. Однак, як нам здається, прокурорське самоврядування виконує надзвичайно важливе завдання з забезпечення незалежності прокурорів, при цьому, основну загрозу такій незалежності складає саме залежність самоврядування від Офісу Генерального прокурора.

Особливий та незалежний від певних суб'єктів порядок фінансування того чи іншого органу завжди розглядається як одна з гарантій його незалежності. Такою, наприклад, визначається одна з конституційних гарантій

незалежності суддів, згідно з якою важливим механізмом забезпечення такої гарантії є встановлений частиною першою статті 130 Конституції України обов'язок держави забезпечувати фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів шляхом окремого визначення у Державному бюджеті України видатків на утримання судів [158]. Аналогічним за змістом розглядається й фінансування органів прокуратури загалом. Вважається, що за такого порядку фінансування судді чи прокурори будуть менш сприйнятливі до тиску на них з боку різного роду суб'єктів. Фінансування прокуратури, принципи формування оплати праці прокурорів розглядається серед основних проблем забезпечення незалежності і з боку Ради прокурорів України, на чому наголошує й її Голова [192]. У зв'язку з наведеним, цілком обґрунтовано у науці висловлюються пропозиції надати запровадити на рівні Закону механізми, які б надали всім органам прокурорського самоврядування мати ресурси для самостійного забезпечення своєї діяльності [159, с. 144].

Таким чином, вважаємо, що для того, щоб забезпечити незалежність та самоврядність органів прокурорського самоврядування, причому, насамперед від Офісу Генерального прокурора, прокурорське самоврядування повинне мати власний бюджет, який би формувався ними самостійно з певними гарантіями його матеріального забезпечення. Якщо держава зацікавлена в існування дійсно незалежного прокурорського самоврядування, вона повинна це забезпечити. При цьому, слід запровадити такий централізований порядок фінансування органів прокурорського самоврядування з Державного бюджету України та в тих його обсягах, які б забезпечували належні економічні умови для здійснення ними своїх повноважень, фінансували необхідні потреби прокурорського самоврядування (зокрема, й матеріальні витрати на оренду приміщень, комунальні послуги, придбання оргтехніки, поштові витрати, оплату праці працівників, залучених до роботи в органах прокурорського самоврядування тощо). При такому підході будь-який вплив на органи прокурорського самоврядування буде обмежений, а відтак гарантуватиметься

належне виконання прокурорським самоврядуванням визначених законодавством завдань. Зазначеного, на наш погляд, можна досягнути лише передбачивши визначення видатків на забезпечення діяльності органів прокурорського самоврядування окремим рядком у законі про державний бюджет [160, с. 280].

У зв'язку з цим пропонуємо ст. 72 Закону «Про прокуратуру» змінити та викласти в такій редакції:

«Стаття 72. Забезпечення діяльності органів прокурорського самоврядування.

1. Забезпечення роботи всеукраїнської конференції прокурорів, діяльності Ради прокурорів України здійснюється за рахунок коштів державного бюджету України окремим рядком Закону про державний бюджет».

Особливої уваги, на наш погляд, заслуговує питання належного забезпечення кадрів, які працюють в системі органів прокурорського самоврядування.

Як уже зазначалося нами вище, члени РПУ працюють у РПУ на добровільних засадах, вони залишаються працівниками прокуратури та поряд з основною роботою виконують й свої обов'язки членів Ради у вільний від основної роботи час. Зазначене не сприяє належному виконанню ними своїх обов'язків як членів РПУ, ця робота виконується ними по залишковому принципу. Варто зауважити, що питанню достатнього обсягу часу для роботи члену органу прокурорського самоврядування у цьому органі приділяється достатньо важлива увага у міжнародних документах.

Так, п.82 Висновку Консультативної ради європейських прокурорів (CCPE) №18 від 23 жовтня 2023 року «Щодо рад прокурорів як ключових органів самоврядування прокуратури» визначає, що незалежно від того, чи члени Ради прокурорів працюють на повну або неповну ставку, їм слід надавати достатньо робочого часу та належні фінансові й адміністративні ресурси для виконання своїх функцій [60].

3.4. Напрями вдосконалення організаційних основ прокурорського самоврядування в Україні

Напрями вдосконалення організаційних основ прокурорського самоврядування в Україні слід вбачати, на наш погляд, у розширенні переліку органів прокурорського самоврядування, а також у забезпеченні способів здійснення функціональних основ прокурорського самоврядування, наприклад, регламентації різного роду процедур участі прокурорського самоврядування у вирішенні питань кадрового, організаційного, матеріально-технічного забезпечення прокуратури, закріпленні процедури захисту органами прокурорського самоврядування прокурорів у індивідуальному порядку тощо.

Насамперед, зауважимо, що основним напрямом вдосконалення організаційних основ прокурорського самоврядування в Україні є розширення переліку органів прокурорського самоврядування. І у науці вже висловлені різні пропозиції щодо цього, а саме пропозиція створити національну асоціацію прокурорів та передбачити такий орган прокурорського самоврядування як збори прокурорів.

Щодо створення національної асоціації прокурорів. Аналізуючи досвід діяльності прокуратури у США О. П. Струневич пропонує на зразок американської утворити і українську Національну асоціацію прокурорів як аналог Національної асоціації генеральних атторнеїв. Вона звертає увагу на те, що чергова всеукраїнська конференція прокурорів скликається Радою прокурорів України один раз на два роки, в той час як Національна асоціація генеральних атторнеїв є постійно діючим органом самоврядування. Конференції асоціації скликаються одного разу на рік, втім весь інший час асоціації здійснюють діяльність, спрямовану на захист прав та інтересів прокурорів. У свою чергу, всеукраїнська конференція прокурорів скликається досить рідко, або ж за такої необхідності. Саме тому було б доцільно створити в Україні Національну асоціацію прокурорів, як постійно діючий найвищий

орган прокурорського самоврядування, у якої були б значно ширші повноваження, аніж у всеукраїнської конференції прокурорів [161, с. 35].

Однак, вважаємо, що з такою пропозицією слід погодитися лише частково.

Так, на наш погляд, слід врахувати, що Національна асоціація генеральних аторнеїв є радше не органом прокурорського самоврядування, а організацією, а межах якої й діє прокурорське самоврядування у США. Вважаємо, що аналогічне становище можна побачити на сьогодні у адвокатському самоврядуванні в Україні, коли адвокати України діють в межах Національної асоціації адвокатів України як недержавної некомерційної професійної організації, яка об'єднує всіх адвокатів України та утворюється з метою забезпечення реалізації завдань адвокатського самоврядування (ч.1 ст.45 Закону «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»). При цьому, НААУ не визначена Законом «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» як орган адвокатського самоврядування, оскільки організаційними формами адвокатського самоврядування є конференції адвокатів регіону, ради адвокатів регіону, Рада адвокатів України, з'їзд адвокатів України. Таким чином, організацію, яка б об'єднувала усіх прокурорів України, у разі її утворення слід було б вважати самоврядною професійною організацією прокурорів, а не органом прокурорського самоврядування. Щодо самої ж ідеї створення такої організації варто було б висловитись позитивно.

Так, наявність такої організації могло б дійсно свідчити про утворення в Україні професійної спільноти, об'єднаної певними завданнями та функціями. При цьому, враховуючи той же досвід адвокатури, яка має таку організацію, здійснювати в ній прокурорське самоврядування задля виконання тих завдань, які стоять перед ним, можна було б більш ефективно. У зв'язку з цим, цілком реальним є створення, наприклад, професійної організації з назвою «Національна асоціація прокурорів України».

При цьому, варто звернути увагу також на те, що в Україні можуть діяти окремі громадські організації прокурорів, завданням яких є захист прав та інтересів прокурорів. Такою, наприклад, можна вважати Всеукраїнську громадську організацію «Українська асоціація прокурорів», яка була створена ще у 2005 році та згідно зі своїм статутом є всеукраїнською громадською організацією, яку створено на основі об'єднання загальних інтересів її членів з метою: 1) захисту законних прав та інтересів своїх членів, які працювали чи працюють в органах прокуратури України; 2) сприяння здійсненню завдань прокуратури, як органу, діяльність якого спрямована на утвердження верховенства права, зміцнення правопорядку [162].

Щодо зборів прокурорів прокуратури. Стаття 69 Закону «Про прокуратуру» фактично визначає існування та особливості діяльності ще одного утворення у системі органів прокурорського самоврядування, яким є збори прокурорів. При цьому, звертаємо увагу, що ст.66 Закону не визначає їх безпосередньо як організаційну форму прокурорського самоврядування, через яку воно здійснюється.

Згідно зі ст.69 Закону збори прокурорів відповідних прокуратур (Офісу Генерального прокурора, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, обласних та окружних прокуратур) обирають визначену для кожної з цих прокуратур кількість делегатів на всеукраїнську конференцію прокурорів. Такі делегати обираються простою більшістю голосів шляхом таємного голосування з числа вільно висунутих альтернативних кандидатів. Збори прокурорів скликаються керівником відповідної прокуратури та є повноважними лише у разі присутні на них більше половини від загальної кількості прокурорів відповідної прокуратури. Рішення на зборах приймаються більшістю голосів від загальної кількості прокурорів відповідної прокуратури.

У науці фактично висловлено цілу низку думок про доцільність визначити збори прокурорів самотійною організаційною формою прокурорського самоврядування та про доцільність розширення їх компетенцію цілою низкою питань.

Так, наприклад, Ю. Ю. Варга, вважає, що в системі органів прокурорського самоврядування слід передбачити такі органи: Збори прокурорів окружних прокуратур; Збори прокурорів обласних прокуратур; Збори прокурорів Офісу Генерального прокурора; Всеукраїнська конференція прокурорів. Перші три з наведених органів слід в цілому визначити як місцеві збори прокурорів, а останній – загальнодержавні збори. Відповідно, у місцевих зборах реалізується безпосередня участь кожного прокурора у професійному самоврядуванні, а на загальнодержавному рівні – шляхом обрання делегатів від кожного рівня прокуратур [163, с. 407-408]. Д. М. Добровольський вважає, що недоцільно обмежувати роль зборів прокурорів одним лише обранням делегатів на всеукраїнську конференцію прокурорів, їм доцільно надати значно ширше коло повноважень, зокрема, й щодо забезпечення незалежності прокурорів. У зв'язку з цим, Д. М. Добровольський пропонує передбачити у статті 66 Закону України «Про прокуратуру» положення про те, що збори прокурорів також є органом прокурорського самоврядування і до кола повноважень цих зборів віднести такі повноваження: 1) організація виконання заходів щодо забезпечення незалежності прокуратури й прокурорів, напрацьованих органами прокурорського самоврядування більш вищого рівня; 2) розгляд звернень прокурорів про випадки посягання на їх незалежність та звернення із цих питань до відповідних органів державної влади чи місцевого самоврядування відповідного рівня [164, с.146]. На думку А. В. Лапкіна існування зборів прокурорів лише на національному (загальному) рівні є недоліком такого формату реалізації прокурорського самоврядування. 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 [116, с. 464-465]. Аналізуючи повноваження зборів Офісу

Генерального прокурора, обласних та окружних прокуратур ціла низка науковців пропонують подібно до повноважень зборів суддів до них віднести: 1) обговорення питань внутрішньої організації діяльності прокуратури, роботи окремих прокурорів (навантаження на прокурорів, визначення їхньої спеціалізації тощо); 2) заслуховування звітів прокурорів, які займають адміністративні посади; 3) консультації з керівництвом органів прокуратури; 4) обговорення фактів порушення гарантій незалежності прокурорів і звернення у зв'язку із цим до відповідних органів [165, с.118-119; 166; 167, с. 137].

З огляду на те, що представленість рядових прокурорів в органах прокурорського самоврядування мінімальна, вважаємо таку позицію обґрунтовано. На сьогодні назріла реальна потреба утворення зборів прокурорів прокуратур усіх рівнів, які б вирішували низку важливих питань, що визначаються як особливості завдань прокурорського самоврядування [168, с. 254]. Варто зауважити, що у порівняльному аспекті можна стверджувати, що збори прокурорів фактично є основними органами прокурорського самоврядування у інших країнах, наприклад, у Польщі [169, с. 44] чи Болгарії [170, с. 89-90].

У зв'язку з пропозицією визначити збори прокурорів самостійною організаційною формою прокурорського самоврядування, безумовно постане питання щодо розмежування повноважень зборів прокурорів як організаційних форм прокурорського самоврядування між собою. У науці висловлені окремі думки, як це можна зробити.

Так, наприклад, Ю. Ю. Варга пропонує, що до повноважень місцевих зборів прокурорів слід віднести розробку конкретних механізмів, а також заходів виконання рішень загальнодержавних органів прокурорського самоврядування, розгляд питань щодо забезпечення незалежності прокурорів, поліпшення стану організаційного, матеріально-технічного, інформаційного, кадрового забезпечення органу прокуратури на місцевому рівні, подання відповідних пропозицій та запитів з окреслених питань до органів

прокурорського самоврядування загальнодержавного рівня [115, с. 201]. Вважаємо, що загалом з таким підходом варто погодитися. Дійсно, більшість з зазначених повноважень варто було б віднести саме до повноважень місцевих зборів прокурорів, оскільки вони стосуються переважно питань місцевого рівня та прав прокурорів низових ланок органів прокуратури. Водночас, на наш погляд, розробка конкретних механізмів, а також заходів виконання рішень загальнодержавних органів прокурорського самоврядування варто було б все ж віднести до повноважень всеукраїнської конференції прокурорів, а також до повноважень Ради прокурорів України як більш виконавчого органу прокурорського самоврядування, одним з завдань якого й повинне бути виконання рішень всеукраїнської конференції прокурорів. Розроблення конкретних механізмів, а також заходів виконання рішень загальнодержавних органів прокурорського самоврядування на рівні зборів прокурорів, наприклад, окружних прокуратур, може призвести, на наш погляд, до хаосу у цьому питанні.

З наведеного, однак, на наш погляд, вбачається надзвичайно важлива проблема, яка залишається поза межами правового регулювання та наукового дослідження – це проблема обов'язковості актів органів прокурорського самоврядування (всеукраїнської конференції прокурорів та РПУ) та проблема їх виконання. У науці цілком обґрунтовано стверджується, що забезпечення виконання рішень органів прокурорського самоврядування тісно пов'язане з питанням їх обов'язковості для різних суб'єктів, зокрема прокурорів, інших працівників прокуратури, а також органів державної влади та місцевого самоврядування, так і для громадян [171, с. 394].

Загалом слід зауважити, що Закон «Про прокуратуру» приділяє увагу питанню обов'язковості актів органів прокурорського самоврядування.

Так, наприклад, ч.3 ст. 67 Закону «Про прокуратуру» визначає, що всеукраїнська конференція прокурорів приймає з питань, що належать до її компетенції, рішення, що є обов'язковими для Ради прокурорів України та будь-яких прокурорів. Пункт 7 ч.9 ст.71 Закону визначає, що Рада прокурорів

України здійснює контроль за виконанням рішень органів прокурорського самоврядування. В той же час, положення про те, як забезпечується виконання та в якій формі, наприклад, Рада прокурорів України здійснює контроль за виконанням рішень органів прокурорського самоврядування, Закон не визначає. Через це варто погодитися з думкою, що питання ефективності механізму забезпечення виконання рішень РПУ є відкритим і потребує окремого розгляду. Тим не менш, саме існування такого інституту, як громадське прокурорське самоврядування, та його діяльність є значним кроком вперед у забезпеченні незалежності прокурорів [171, с. 394].

Вважаємо, що питання виконання актів прокурорського самоврядування варто було б врегулювати на рівні Закону «Про прокуратуру».

Висновки до розділу 3.

1. Через найменування найвищого органу прокурорського самоврядування всеукраїнською конференцією прокурорів вбачається відсутність єдиних підходів до окреслення засад правового регулювання самоврядування у правничих професіях, зокрема, й системи правосуддя. «Конференція» як найменування фактично вказує на більш нижчий рівень або ж значення цього органу прокурорського самоврядування у порівнянні з відповідними з'їздами як органами самоврядування у інших інституціях правосуддя. Задля надання однакового значення усім вищим органам самоврядування у інституціях правосуддя запропоновано внести зміни до законодавства та назвати найвищий орган прокурорського самоврядування з'їздом.

2. Недоліком, що не надає авторитету всеукраїнській конференції прокурорів як органу, є те, що її найменування Закон України «Про прокуратуру» та усі нормативні акти розпочинають з маленької літери. Запропоновано найменування всеукраїнської конференції прокурорів здійснювати з великої літери.

3. Досить важливим є те, щоб пропорційно кількість делегатів на всеукраїнську конференцію прокурорів відповідала кількості прокурорів, яку вони репрезентують. За таких умов найбільше буде знаходити свій прояв демократія у прокурорському самоврядуванні. У практиці спостерігаються порушення цієї фундаментальної засади демократії. Навіть грубі математичні підрахунки показують, що делегати на конференцію представляють зовсім різку кількість прокурорів.

4. Дискусійним аспектом в правовому регулюванні діяльності всеукраїнської конференції прокурорів є питання про оприлюднення її рішень. Ані Закон України «Про прокуратуру», ані Регламент всеукраїнської конференції прокурорів фактично не визначають положень щодо порядку оприлюднення (опублікування або іншого способу доведення до відома прокурорів) рішень всеукраїнської конференції прокурорів. За таких обставин існує суттєва загроза порушення прав прокурорів, які позбавлені можливості ознайомитися з актами всеукраїнської конференції прокурорів, які для них є обов'язковими.

5. Рішення всеукраїнської конференції прокурорів, особливо ті з них, які визначають права та обов'язки прокурорів, повинні оприлюднюватися на офіційних вебсайтах Офісу Генерального прокурора та Ради прокурорів у семиденний строк після прийняття у окремому розділі «Акти всеукраїнської конференції прокурорів». До повноважень Ради прокурорів України слід віднести її обов'язок з оприлюднення (доведення до відома прокурорів) актів всеукраїнської конференції прокурорів.

6. Присутність представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ у Раді прокурорів України можна пояснити потребою більшої легітимації дій Ради прокурорів України, їх наукової обґрунтованості, підвищення авторитету Ради прокурорів України.

7. Законодавство України фактично взагалі не містить вимог до осіб, які мають намір балотуватися у члени Ради прокурорів України. Вимоги до членів Ради прокурорів України повинні бути визначені Законом «Про прокуратуру».

Закон повинен передбачати, що кандидат у члени Ради прокурорів України повинен мати належний стаж прокурорської діяльності (на наш погляд, не менше 10 років), бути компетентним, доброчесним, незалежним та неупередженим. Перевірку осіб, які мають намір стати членами Ради прокурорів України, на предмет відповідності вимогам, які висуваються, можна покласти на спеціальну Етичну комісію, яку можна було б сформувати як дорадчий орган при всеукраїнській конференції прокурорів.

8. Недосконалим виглядає врегулювання процедури висування та обрання прокурорів до Ради прокурорів України, оскільки ця процедура фактично не врегульована на рівні Закону «Про прокуратуру», а частково врегульовується лише Регламентом всеукраїнської конференції прокурорів.

9. Оскільки мета та завдання прокурорського самоврядування у законодавстві є визначеними нечітко, повноваження Ради прокурорів України у Законі «Про прокуратуру» також не повинні бути врегульовано вичерпно. Закон України «Про прокуратуру» повинен передбачати, що Рада прокурорів України може здійснювати не лише ті повноваження, які визначені цим Законом, а й інші повноваження.

10. Закріплені у Законі «Про прокуратуру» організаційні основи діяльності Ради прокурорів України як одного з постійно діючих та найбільш важливих органів прокурорського самоврядування є неприйнятними. При такому становищі існують реальні загрози існування прокурорського самоврядування власне як незалежного інституту системи прокуратури з притаманними для нього функціями. Вважаємо, що якщо законодавець вже створив в системі прокуратури України такий інститут, то цей інститут повинен належно реалізовувати своє призначення, а не бути бутафорією.

11. Фінансування прокурорського самоврядування на сьогодні повністю підпорядковане Офісу Генерального прокурора, оскільки здійснюється в межах коштів, виділених державним бюджетом на фінансування Офісу Генерального прокурора. Це є неправильним. Для того, щоб забезпечити незалежність та самоврядність органів прокурорського самоврядування прокурорське

самоврядування повинне мати власний бюджет, який би формувався ними самостійно з певними гарантіями його матеріального забезпечення. Необхідно запровадити такий централізований порядок фінансування органів прокурорського самоврядування з Державного бюджету України та в тих його обсягах, які б забезпечували належні економічні умови для здійснення ними своїх повноважень.

12. Напрями вдосконалення організаційних основ прокурорського самоврядування в Україні полягають у розширенні переліку органів прокурорського самоврядування, а також у забезпеченні способів здійснення функціональних основ прокурорського самоврядування (регламентації різного роду процедур участі прокурорського самоврядування у вирішенні питань кадрового, організаційного, матеріально-технічного забезпечення прокуратури, закріпленні процедури захисту органами прокурорського самоврядування прокурорів у індивідуальному порядку тощо).

13. З огляду на те, що представленість рядових прокурорів в органах прокурорського самоврядування є мінімальною, обґрунтованим є утворення зборів прокурорів прокуратур усіх рівнів як органів прокурорського самоврядування. Ці збори повинні вирішувати важливі питання щодо забезпечення незалежності прокурорів, поліпшення стану організаційного, матеріально-технічного, інформаційного, кадрового забезпечення органу прокуратури.

14. Однією з надзвичайно важливих проблем, яка залишилася поза межами правового регулювання та наукового дослідження, є проблема обов'язковості актів органів прокурорського самоврядування (всеукраїнської конференції прокурорів та Ради прокурорів України) та проблема їх виконання. На сьогодні Закон «Про прокуратуру» фактично не вирішує цих питань. Запропоновано врегулювати питання виконання актів прокурорського самоврядування на рівні Закону «Про прокуратуру».

15. Сформовано такі пропозиції по вдосконаленню законодавства:

- пункт 2 частини 2 статті 67 Закону «Про прокуратуру» змінити та викласти в такій редакції: *«2) обирає членів Вищої ради правосуддя;»*

- частину 5 статті 71 Закону «Про прокуратуру» доповнити першими двома реченням такого змісту: *«Членом Ради прокурорів України може бути прокурор, який має стаж прокурорської діяльності не менше 10 років, є компетентним, добросовісним, незалежним та неупередженим. Перевірку осіб, які мають намір стати членами Ради прокурорів України, на предмет відповідності зазначеним вимогам покладається на Етичну комісію, яка формується всеукраїнською конференцією прокурорів як дорадчий орган при всеукраїнській конференції прокурорів»;*

- статтю 72 Закону «Про прокуратуру» змінити та викласти в такій редакції:

«Стаття 72. Забезпечення діяльності органів прокурорського самоврядування.

1. Забезпечення роботи всеукраїнської конференції прокурорів, діяльності Ради прокурорів України здійснюється за рахунок коштів державного бюджету України окремим рядком Закону про державний бюджет».

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукової проблеми, яка полягає у тому, щоб з'ясувати особливості правового регулювання прокурорського самоврядування в Україні, на основі чого розробити низку пропозицій і рекомендацій, спрямованих на вдосконалення норм законодавства у відповідній сфері. Найбільш важливими є такі висновки:

1. Прокурорське самоврядування – це різновид професійного самоврядування, яке здійснюється в системі прокуратури України прокурорським корпусом та полягає в самотійному та колективному вирішенні прокурорами як безпосередньо, так і опосередковано через органи прокурорського самоврядування визначених законодавством України питань внутрішньої, в окремих випадках і зовнішньої діяльності прокуратури.

Самостійністю прокурорського самоврядування є незалежність прокурорського самоврядування та його органів як у системі внутрішніх відносин, які складаються у прокуратурі, так і у взаєминах з різного роду органами державної влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, окремими громадянами та іншими суспільними інституціями.

Колективність вирішення прокурорами питань полягає в тому, що ті питання, які віднесені до компетенції прокурорського самоврядування, вирішуються не окремо кожним прокурором, як це має місце, наприклад, при здійсненні ними функцій прокуратури, а колективно усіма ними разом.

Ознаки прокурорського самоврядування полягають в тому, що прокурорське самоврядування: 1) є різновидом самоуправління, при якому суб'єкт цього управління та його об'єкт збігаються. У прокурорському самоврядуванні збігаються суб'єкт прокурорського самоуправління, яким загалом є усі прокурори, та об'єкт самоуправління, який знову ж таки складають усі прокурори; 2) є різновидом професійного самоврядування, здійснюється в системі прокуратури України як єдиній системі органів, яка в

порядку, передбаченому законодавством, виконує визначені Конституцією України функції прокуратури; 3) здійснюється прокурорським корпусом, який складають усі особи (прокурори), професійними обов'язками яких є здійснення визначених ст.131-1 Конституції України функцій прокуратури; 4) полягає в самостійному вирішенні прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури; 5) полягає в колективному вирішенні прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури; 6) здійснюється прокурорським корпусом як безпосередньо, так і опосередковано; 7) здійснюється з визначеною законодавством метою.

2. Правовими джерелами прокурорського самоврядування в Україні є: 1) Конституція України; 2) Закон України «Про прокуратуру» та інші Закони України (Закони України «Про Вищу раду правосуддя», «Про судоустрій та статус суддів» тощо); 3) акти органів прокурорського самоврядування; 4) накази Генерального прокурора; 5) міжнародні акти, які безпосередньо присвячені прокуратурі та прокурорському самоврядуванню.

3. Під принципами прокурорського самоврядування слід розуміти основні засадничі ідеї, положення, вимоги, що характеризують сутність та зміст прокурорського самоврядування, порядку його здійснення, відображають основні його закономірності.

Систему принципів прокурорського самоврядування складають такі принципи як: 1) спрямованості прокурорського самоврядування на забезпечення незалежності прокурорів; 2) виборності; 3) колегіальності; 4) прозорості; 5) заборони втручання органів прокурорського самоврядування у здійснення прокурорами своїх повноважень.

Прозорість у діяльності прокурорського самоврядування може бути внутрішньою та зовнішньою. Внутрішня прозорість у діяльності прокурорського самоврядування передбачає відкритість для усіх прокурорів інформації з тих питань, які відносяться до компетенції органів прокурорського самоврядування, можливість їх знайомитися з документами, отримувати копії цих документів тощо. Зовнішня прозорість означає, що

інформація про прокурорське самоврядування є відкритою для широкої громадськості, може висвітлюватися у пресі та на телебаченні, обговорюватися у мережі Інтернет тощо.

4. Напрями вдосконалення організаційних основ прокурорського самоврядування в Україні полягають у розширенні переліку органів прокурорського самоврядування, а також у забезпеченні способів здійснення функціональних основ прокурорського самоврядування (регламентації різного роду процедур участі прокурорського самоврядування у вирішенні питань кадрового, організаційного, матеріально-технічного забезпечення прокуратури, закріпленні процедури захисту органами прокурорського самоврядування прокурорів у індивідуальному порядку тощо).

До конкретних проявів організаційної єдності, забезпечення якої покладається на прокурорське самоврядування, слід відносити єдність в:

- 1) організації роботи в органах прокуратури, зокрема, в розподілі прокурорської роботи та розподілі службових обов'язків між окремими прокурорами, створенні та підтриманні в органах прокуратури єдиного організаційного порядку, єдиних підходів до планування роботи, та визначення системи контролю за її виконанням, інших заходів організаційного характеру;
- 2) створенні однакових єдиних для всіх належних умов праці, облаштуванні робочого місця прокурорів, матеріально-технічного забезпечення органів прокуратури, єдиних підходах до оцінки якості виконаної прокурорами роботи тощо.

На сьогодні потенційно може виникнути проблема дублювання повноважень прокурорів, які перебувають на адміністративних посадах, та прокурорського самоврядування щодо вирішення питань внутрішньої діяльності прокуратури, через що можуть виникати конфлікти. Виникнення таких конфліктів у практиці можливе там, де Закон України «Про прокуратуру» не досить чітко визначає порядок вирішення цих питань. Відсутність конфліктів між прокурорським самоврядуванням та Генеральним прокурором чи іншими прокурорами, які перебувають на адміністративних

посадах, в частині вирішення питань внутрішньої діяльності прокуратури у практиці на сьогодні свідчить лише про слабкість інституту прокурорського самоврядування в Україні загалом.

Основні загрози незалежності прокурорів при здійсненні ними своїх повноважень йдуть не зовні, а з середини прокуратури – тобто від самих прокурорів, які займають вищі адміністративні посади. У зв'язку з цим, в аспекті призначення прокурорського самоврядування надзвичайно важливим є забезпечення саме внутрішньої незалежності прокурорів від свого керівника.

Однією з надзвичайно важливих проблем, яка залишилася поза межами правового регулювання та наукового дослідження, є проблема обов'язковості актів органів прокурорського самоврядування (всеукраїнської конференції прокурорів та Ради прокурорів України) та проблема їх виконання. На сьогодні Закон «Про прокуратуру» фактично не вирішує цих питань.

5. Зміцнення незалежності прокурорів, захисту від втручання в їх діяльність є однією з найбільш фундаментальних цілей прокурорського самоврядування, визначених Законом України «Про прокуратуру», такою, яка визначає необхідність його функціонування загалом.

Для виконання органами прокурорського самоврядування такої мети як зміцнення незалежності прокурорів, захисту від втручання в їх діяльність, надзвичайно важливим є внутрішня незалежність самих органів прокурорського самоврядування в межах прокурорської системи, їх незалежності від прокурорів, що займають адміністративні посади, насамперед, Генерального прокурора.

Реалізація такої мети (цілі) прокурорського самоврядування як участь прокурорського самоврядування у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення прокурорів, а також контролю за додержанням установлених нормативів такого забезпечення фактично не відображена у відповідних повноваженнях органів прокурорського самоврядування.

Завдання прокурорського самоврядування можна поділити за способом нормативного закріплення на завдання, які є прямо закріплені у Законі «Про прокуратуру», та завдання, які закріплені опосередковано. До першої групи слід віднести ті завдання, які безпосередньо визначені як такі завдання у ст.65 Закону «Про прокуратуру». До другої групи завдань слід віднести усі інші завдання, наявність яких може вбачатися з аналізу усіх інших положень Закону.

6. Зміст статті 65 Закону «Про прокуратуру» визначає не просто і не стільки завдання прокурорського самоврядування, як це вбачається з її назви, а функціональні основи прокурорського самоврядування, які об'єднують його мету та завдання. Функціональні основи прокурорського самоврядування нормативно визначені як такі, які пов'язані виключно з організацією прокурорської діяльності, а відтак, жодними повноваженнями у вирішенні тих питань, які належать до визначених Конституцією України функцій прокуратури, прокурорське самоврядування не наділяється та не має.

У словосполученні «забезпечення організаційної єдності функціонування органів прокуратури» як формулювання однієї з цілей прокурорського самоврядування, що його містить п.1 ч.1 ст.65 Закону «Про прокуратуру», слово «функціонування» є зайвим. Органи прокурорського самоврядування жодних повноважень та жодного впливу на прокурорів щодо їх функцій та їх функціонування (здійснення функцій) не мають.

Напрями вдосконалення функціональних основ прокурорського самоврядування в Україні слід вбачати у розширенні мети і завдань прокурорського самоврядування, кола питань, вирішення яких слід віднести до повноважень органів прокурорського самоврядування, а відтак, і розширення цих повноважень.

Удосконалення функціональних основ прокурорського самоврядування в Україні полягає в:

- чіткому нормативному закріпленні у Законі «Про прокуратуру» однієї з цілей прокурорського самоврядування – здійснення органами прокурорського

самоврядування внутрішнього контролю за управлінням в органах прокуратури. Цей контроль повинен здійснюватися шляхом отримання органами прокурорського самоврядування необхідної інформації, пов'язаної зі здійсненням управління у прокуратурі, здійснення перевірки діяльності прокурорів, які перебувають на адміністративних посадах, з виконання покладених на них завдань, заслуховування на своїх засіданнях таких прокурорів, а в деяких випадках навіть скасовувати незаконні, або ж такі, які посягають на незалежність прокурора, накази;

- розширенні участі органів прокурорського самоврядування у призначенні кадрів до органів прокуратури. Запропоновано діяльність Тренінгового центру прокурорів України, як і загалом діяльність з підвищення кваліфікації прокурорів підпорядкувати прокурорському самоврядуванню.

- передбачення на рівні Закону України «Про прокуратуру» положення про те, питанням внутрішньої діяльності прокуратури, вирішення якого віднесено до повноважень прокурорського самоврядування, є питання встановлення етичних стандартів прокурорської професії.

7. Прокурорське самоврядування здійснюється прокурорським корпусом безпосередньо шляхом участі кожного прокурора, який відноситься до прокурорського корпусу, у вирішенні питань внутрішньої діяльності прокуратури зборами прокурорів. Опосередковане здійснення прокурорського самоврядування відбувається прокурорським корпусом через сформовані ним органи прокурорського самоврядування – всеукраїнську конференцію прокурорів та Раду прокурорів України.

Через найменування найвищого органу прокурорського самоврядування всеукраїнською конференцією прокурорів вбачається відсутність єдиних підходів до окреслення засад правового регулювання самоврядування у правничих професіях, зокрема, й системи правосуддя. «Конференція» як найменування фактично вказує на більш нижчий рівень або ж значення цього органу прокурорського самоврядування у порівнянні з відповідними з'їздами як органами самоврядування у інших інституціях правосуддя. Задля надання

однакового значення усім вищим органам самоврядування у інституціях правосуддя запропоновано внести зміни до законодавства та назвати найвищий орган прокурорського самоврядування з'їздом.

Недоліком, що не надає авторитету всеукраїнській конференції прокурорів як органу є те, що її найменування Закон України «Про прокуратуру» та усі нормативні акти розпочинають з маленької літери. Запропоновано найменування всеукраїнської конференції прокурорів здійснювати з великої літери.

Досить важливим є те, щоб пропорційно кількість делегатів на всеукраїнську конференцію прокурорів відповідала кількості прокурорів, яку вони репрезентують. За таких умов найбільше буде знаходити свій прояв демократія у прокурорському самоврядуванні. У практиці спостерігаються порушення цієї фундаментальної засади демократії. Навіть грубі математичні підрахунки показують, що делегати на конференцію представляють зовсім різку кількість прокурорів.

Дискусійним аспектом в правовому регулюванні діяльності всеукраїнської конференція прокурорів є питання про оприлюднення її рішень. Ані Закон України «Про прокуратуру», ані Регламент всеукраїнської конференція прокурорів фактично не визначають положень щодо порядку оприлюднення (опублікування або іншого способу доведення до відома прокурорів) рішень всеукраїнської конференції прокурорів. За таких обставин існує суттєва загроза порушення прав прокурорів, які позбавлені можливості ознайомитися з актами всеукраїнської конференції прокурорів, які для них є обов'язковими.

Рішення всеукраїнської конференції прокурорів, особливо ті з них, які визначають права та обов'язки прокурорів, повинні оприлюднюватися на офіційних вебсайтах Офісу Генерального прокурора та Ради прокурорів у семиденний строк після прийняття у окремому розділі «Акти всеукраїнської конференції прокурорів». До повноважень Ради прокурорів України слід

віднести її обов'язок з оприлюднення (доведення до відома прокурорів) актів всеукраїнської конференції прокурорів.

8. Закріплені у Законі «Про прокуратуру» організаційні основи діяльності Ради прокурорів України як одного з постійно діючих та найбільш важливих органів прокурорського самоврядування є неприйнятними. При такому становищі існують реальні загрози існування прокурорського самоврядування власне як незалежного інституту системи прокуратури з притаманними для нього функціями. Вважаємо, що якщо законодавець вже створив в системі прокуратури України такий інститут, то цей інститут повинен належно реалізовувати своє призначення, а не бути бутафорією.

З урахуванням того, що Рада прокурорів України є колегіальним органом, яка формується іншим колегіальним органом – всеукраїнською конференцією прокурорів, та основою формування Ради є вибори доцільно говорити не про призначення членів Ради прокурорів України, як то визначає Закон України «Про прокуратуру», а про обрання членів Ради прокурорів.

Практика діяльності Ради прокурорів України свідчить, що прокурори досить рідко повідомляють Раду про загрозу своїй незалежності, і ще рідше Рада встановлює факти наявності такої загрози та вживає відповідних заходів реагування.

Задля забезпечення внутрішньої незалежності прокурора надзвичайно важливим є не лише наявність у Ради прокурорів України як органу прокурорського самоврядування права на розгляд різного роду повідомлень прокурора про загрозу його незалежності, а власне й ті можливості, які цей орган має мати у зв'язку зі встановленням факту такої загрози. Рада прокурорів України повинна володіти дійсно самостійними, достатніми та дієвими для захисту прав прокурора повноваженнями, які на сьогодні у Ради відсутні. Повноваження Ради прокурорів України з питань забезпечення незалежності прокурорів є більше декларативними, аніж такими, які можуть призвести до реального захисту та відновлення порушеної незалежності прокурора.

З метою надання більшої ваги та значення рішенням Ради прокурорів з питань, прийнятих щодо забезпечення незалежності прокурорів, захисту від незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення повноважень прокурора, запропоновано передбачити обов'язок відповідних органів прокуратури повідомити Раду прокурорів України про наслідки розгляду її рішення, а також встановити строк для такого розгляду та повідомлення.

Варто надати Раді прокурорів України право відмовляти в припиненні розгляду повідомлення про загрозу незалежності прокурора, яке відкликається прокурором, що його подав, якщо на думку РПУ така загроза полягала у тиску на прокурора з боку його керівника чи іншого прокурора, який перебуває на більш вищій адміністративній посаді. РПУ повинна завжди перевіряти причини, чому прокурор просить припинити розглядати його повідомлення про загрозу незалежності, а також встановлювати, чи не було таке прохання вчинено внаслідок неправомірних дій по відношенню до нього і лише тоді приймати відповідне рішення. РПУ повинна також з'ясовувати, чи не варто все ж таким продовжити розглядати такого повідомлення навіть за відсутності бажання прокурора, що його подав, якщо на думку РПУ, воно є важливим для встановлення певних обставин, або свідчить про існування тих чи інших системних проблем у забезпеченні незалежності прокурорів.

Повноваження РПУ слід розширити також шляхом закріплення у Законі «Про прокуратуру» повноваження РПУ зупиняти дію окремих правових актів Генерального прокурора чи інших прокурорів, які перебувають на адміністративних посадах, з питань внутрішньої діяльності прокуратури, які, на думку РПУ, порушують незалежність прокурора.

Присутність представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ у Раді прокурорів України можна пояснити потребою більшої легітимації дій Ради прокурорів України, їх наукової обґрунтованості, підвищення авторитету Ради прокурорів України.

Законодавство України фактично взагалі не містить вимог до осіб, які мають намір балотуватися у члени Ради прокурорів України. Вимоги до членів

Ради прокурорів України повинні бути визначені Законом «Про прокуратуру». Закон повинен передбачати, що кандидат у члени Ради прокурорів України повинен мати належний стаж прокурорської діяльності (не менше 10 років), бути компетентним, добросовісним, незалежним та неупередженим. Перевірку осіб, які мають намір стати членами Ради прокурорів України, на предмет відповідності вимогам, які висуваються, можна покласти на спеціальну Етичну комісію, яку можна було б сформувати як дорадчий орган при всеукраїнській конференції прокурорів.

Недосконалим виглядає врегулювання процедури висування та обрання прокурорів до Ради прокурорів України, оскільки ця процедура фактично не врегульована на рівні Закону «Про прокуратуру», а частково врегульовується лише Регламентом всеукраїнської конференції прокурорів.

Оскільки мета та завдання прокурорського самоврядування у законодавстві є визначеними нечітко, повноваження Ради прокурорів України у Законі «Про прокуратуру» також не повинні бути врегульовано вичерпно. Закон України «Про прокуратуру» повинен передбачати, що Рада прокурорів України може здійснювати не лише ті повноваження, які визначені цим Законом, а й інші повноваження.

З огляду на те, що представленість рядових прокурорів в органах прокурорського самоврядування є мінімальною, обґрунтованим є утворення зборів прокурорів прокуратур усіх рівнів як органів прокурорського самоврядування. Ці збори повинні вирішувати важливі питання щодо забезпечення незалежності прокурорів, поліпшення стану організаційного, матеріально-технічного, інформаційного, кадрового забезпечення органу прокуратури.

9. Організаційні основи прокурорського самоврядування складають ті основні положення прокурорського самоврядування, які визначають систему органів прокурорського самоврядування, їх склад, порядок формування, розподіл повноважень між ними, матеріальне, фінансове та кадрове забезпечення тощо. Організаційні основи прокурорського самоврядування на

відміну від функціональних основ визначають те, як організованою є ті мета та завдання, що є притаманними прокурорському самоврядуванню.

Фінансування прокурорського самоврядування на сьогодні повністю підпорядковане Офісу Генерального прокурора, оскільки здійснюється в межах коштів, виділених державним бюджетом на фінансування Офісу Генерального прокурора. Це є неправильним. Для того, щоб забезпечити незалежність та самоврядність органів прокурорського самоврядування прокурорське самоврядування повинне мати власний бюджет, який би формувався ними самостійно з певними гарантіями його матеріального забезпечення. Необхідно запровадити такий централізований порядок фінансування органів прокурорського самоврядування з Державного бюджету України та в тих його обсягах, які б забезпечували належні економічні умови для здійснення ними своїх повноважень.

10. Системний аналіз статей 7 та 65 Закону України «Про прокуратуру» свідчить про відсутність єдиного підходу у Законі до врегулювання інституту прокурорського самоврядування, а це в свою чергу свідчить про неякісне правове регулювання.

Норми розділу X «Організаційне забезпечення діяльності прокуратури» Закону України «Про прокуратуру» та накази Генерального прокурора не містить жодної вказівки про участь органів прокурорського самоврядування в питаннях організації роботи в органах прокуратури України. Розширивши розуміння змісту розділу X Закону «Організаційне забезпечення діяльності прокуратури» можна досягнути й розширення повноважень прокурорського самоврядування. З огляду на те, що перелік питань внутрішньої діяльності прокуратури, які визначені у ч.2 ст.65 Закону і які віднесені до самостійного колективного вирішення прокурорами, є не вичерпним, а такими питання можуть бути також і також і інші питання, що безпосередньо не пов'язані з виконанням повноважень прокурорів, вирішення усіх цих питань може бути віднесене до компетенції прокурорського самоврядування як такі інші питання.

Належний механізм забезпечення прокурорського самоврядування в Україні потребує здійснення заходів з удосконалення законодавстві в цій сфері, зокрема:

- пункт 3 частини 2 статті 67 Закону «Про прокуратуру» запропоновано викласти у такій редакції: *«3) обирає членів Ради прокурорів України, відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження»;*
- назву статті 65 Закону «Про прокуратуру» запропоновано викласти в такій редакції: *«Функціональні основи прокурорського самоврядування»;*
- у пункті 1 ч.1 ст.65 Закону України «Про прокуратуру» виключити слово *«функціонування»;*
- пункт 7-2 частини 1 статті 9 Закону України «Про прокуратуру» викласти в такій редакції: *«7-2) за погодженням з Радою прокурорів України затверджує положення про систему індивідуального оцінювання якості роботи прокурорів та систему оцінювання якості роботи прокурорів;»;*
- частину 2 статті 65 Закону України «Про прокуратуру» викласти в такій редакції: *«2. До питань внутрішньої діяльності прокуратури належать питання організаційного забезпечення прокуратури та діяльності прокурорів, соціального захисту прокурорів та їхніх сімей, розроблення та затвердження Кодексу професійної етики прокурорів, а також інші питання, що безпосередньо не пов'язані з виконанням повноважень прокурорів.»;*
- пункт 2 частини 2 статті 67 Закону «Про прокуратуру» змінити та викласти в такій редакції: *«2) обирає членів Вищої ради правосуддя;»*
- частину 5 статті 71 Закону «Про прокуратуру» доповнити першими двома реченням такого змісту: *«Членом Ради прокурорів України може бути прокурор, який має стаж прокурорської діяльності не менше 10 років, є компетентним, доброчесним, незалежним та неупередженим. Перевірку осіб, які мають намір стати членами Ради прокурорів України, на предмет відповідності зазначеним вимогам покладається на Етичну комісію, яка формується всеукраїнською конференцією прокурорів як дорадчий орган при всеукраїнській конференції прокурорів»;*

- статтю 72 Закону «Про прокуратуру» викласти в такій редакції:

«Стаття 72. Забезпечення діяльності органів прокурорського самоврядування.

1. Забезпечення роботи всеукраїнської конференції прокурорів, діяльності Ради прокурорів України здійснюється за рахунок коштів державного бюджету України окремим рядком Закону про державний бюджет».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Stefan L., PecI I. Comparative study on prosecutorial self-governance in the Council of Europe member states. URL: <https://rm.coe.int/comparative-study-on-prosecutorial-self-governance-in-the-council-of-e/1680948aad> (дата звернення: 11.05.2026).
2. Медведько О. І. Організаційно-управлінські функції і повноваження Генерального прокурора України: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / Одес. нац. юрид. акад. Одеса, 2010. 216 с.
3. Іонушас С. К. Конституційно-правові засади модернізації інституту прокуратури України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Інститут законодавства Верховної Ради України, Київ, 2021. 252 с.
4. Новий тлумачний словник української мови [у 4 т.]. Т. 4. К., 1998. 941 с.
5. Батанов Р. В. Самоврядування. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова ред.) та ін.]. Київ : «Укр. енцикл.», 2003. Т. 5 : П–С. С. 413–414.
6. Конституційне право України / за заг. ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. К.: Вид. Дім “Ін Юре”, 2002. 544 с.
7. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. К.: Наукова думка, 1970-1980. Т. 7. С. 211.
8. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18> (дата звернення: 11.05.2026).
9. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії. К.: Парлам. вид-во, 2007. 576 с.
10. Панійко Ю. Теоретичні основи самоврядування. Львів: Літопис, 2002. 196 с.

11. Забзалюк Д. Організаційні та функціональні основи адвокатського самоврядування в Україні. *Наукові записки Львівського університету бізнесу і права*. 2019. Том 23. С.127-132.
12. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: підруч. 3-тє вид. К.: Алерта, 2012. 524 с.
13. Костенко С. К. Органи прокурорського самоврядування та органи прокурорського врядування: розмежування понять. *Право і суспільство*. 2019. № 1. Ч. 2. С. 10–17.
14. Рішення Ради прокурорів України «Про результати розгляду питань щодо соціального захисту окремих прокурорів які мають інвалідність» № 3-24-РПУ від 01.11.2024. URL: <https://www.gp.gov.ua/storage/files/10/рада%20прокурорів/2024/05.11./Рішення%20№%203-24%20РПУ%20соціальний%20захист.pdf> (дата звернення: 11.05.2026).
15. Стефанчук М. М. Формування прокурорського корпусу в Україні: сучасні тенденції. *Актуальні проблеми правознавства*. 2023. № 2(34). С. 71–77. <https://doi.org/10.35774/app2023.02.071>
16. Костенко С. К. Формування прокурорського корпусу в Україні: актуальні проблеми діючого організаційно-правового механізму. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 4. С. 392–396. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-4/93>
17. Скибенко О. І. Конституційно-правовий статус прокуратури України в умовах реформування: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2021. 237 с.
18. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 11.05.2026).
19. Добровольський Д. М. Незалежність як засада організації та діяльності органів прокуратури : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.10. Одеса, 2017. 195 с.

20. Сливчук В. Місцеве самоврядування: сутність поняття, специфіка та характерні ознаки. *Вісник Прикарпатського університету. Серія: Політологія*. 2024. Вип. 17. С. 205–211. <https://doi.org/10.32782/2312-1815/2024-17-25>

21. Барвіненко В. Д. Принципи місцевого самоврядування: адміністративно-правовий вимір. *Juris Europensis Scientia*. 2023. Вип. 5. С. 51–54. <https://doi.org/10.32782/chern.v5.2023.10>

22. Хавронюк М., Крапивін Є., Писаренко Д. Оцінка державної політики у сфері реформування прокуратури України протягом 2014-2023 років. 2023. 200 с. URL.: <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2024/09/Otsinka-reformuvannya-prokuratury-2014-2023.pdf> (дата звернення: 11.05.2026).

23. Офіс Генпрокурора намагається зробити Раду прокурорів ефективною структурою, але поки що з цим непросто. URL.: <https://sud.ua/uk/news/publication/314446-ofis-genprokurora-pytaetsya-sdelat-sovet-prokurorov-effektivnoy-strukturoy-no-poka-vykhodit-ne-ochen> (дата звернення: 11.05.2026).

24. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 11.05.2026).

25. Матвійчук А. В. Методологія дослідження феномену самоврядності в контексті політико-правового дискурсу. *Політичне життя*. 2021. № 2. С. 67–73. <https://doi.org/10.31558/2519-2949.2021.2.10>

26. Скиба Ю., Червона Л., Паламарчук О. Студентське самоврядування та його роль у забезпеченні якості вищої освіти. *Міжнародний науковий журнал «Університети і лідерство»*. 2022. № 14. С. 127–138. <https://doi.org/10.31874/2520-6702-2022-14-127-138>

27. Мазур І. П. Лікарське самоврядування: європейський досвід і кроки до впровадження в Україні. URL: http://www.vult.org.ua/wp-content/uploads/2023/02/Лікарське-самоврядування_ЗУ_2019-1.pdf (дата звернення: 11.05.2026).

28. Шпенюв Д. Ю. Поняття суддівського самоврядування як однієї з основних форм управління службою суддів в Україні. *Форум права*. 2014. № 4. С. 364-369.

29. Ківалов С. В. На порозі оновлення прокурорської системи України. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2014. № 1. С. 198-207.

30. Державне управління та державна служба: словн.-довід. /уклад. О. Ю. Оболенський. К.: КНЕУ, 2005. 111 с.

31. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. 2-ге вид., доповн. і виправл. К.: Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2005. 254 с.

32. Горобець Н. О., Троян О. А., Страшок Є. В. Поняття децентралізації публічної влади в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 5. С. 149-152.

33. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.; Центр політико-правових реформ. Київ: Москаленко О.М., 2012. 212 с.

34. Шопіна І. М. Феномен адміністративно-правового забезпечення в адміністративному праві України. *Наука і правоохорона*. 2018. № 4. С. 141–145.

35. Слюсаревський М. М. Самодіяльне регулювання чи професійне самоврядування? *Дзеркало тижня*. 2010. № 36. URL: http://gazeta.dt.ua/LAW/samodiyalne_regulyuvannya-chiprofesiynе_samovryaduvannya.html (дата звернення: 11.05.2026).

36. Драгомирецька Л. С. Поняття та основи прокурорського самоврядування в Україні. *Право.ua*. 2015. № 1. С. 132-138.

37. Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 05.07.2012 № 5076-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17#Text> (дата звернення: 11.05.2026).

38. Бочуляк Н. І. Адвокатське самоврядування в контексті сучасних світоглядних орієнтирів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.12. Хмельницький, 2018. 34 с.

39. Закон України «Про нотаріат» від 02.09.1993 № 3425-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3425-12#Text> (дата звернення: 11.05.2026).

40. Шишленко В.Г. Щодо вдосконалення організації професійного самоврядування нотаріату України. *Форум права*. 2013. № 3. С. 770-774

41. Туревська С.О. Поняття професійного самоврядування нотаріусів в системі інституту нотаріату. *Юридична наука*. 2020. №2 (3). С.278–285

42. Бабенко В. М. Сучасні правові засади організації та функціонування інституту нотаріату в державному механізмі охорони прав людини в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 9. С. 616–618. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-9/152>

43. Пустовойт Т. В. Теоретико-правові питання організації суддівського самоврядування в Україні як конституційної засади єдності статусу суддів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія ПРАВО. 2015. Вип. 33. Том 1. С. 96–101.

44. Закон України «Про судоустрій та статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 11.05.2026).

45. Закон України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» від 02.06.2016 № 1403-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1403-19#Text> (дата звернення: 11.05.2026).

46. Селіванов О. А. Система самоврядування приватних виконавців. *Наука і техніка сьогодні*. 2024. № 8(36). С.156-168. [https://doi.org/10.52058/2786-6025-2024-8\(36\)-156-168](https://doi.org/10.52058/2786-6025-2024-8(36)-156-168)

47. Подкопасьєв С. В. Теоретико-правові засади модернізації прокуратури в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.10 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2021. 494 с.

48. Єщук О. М., Марченкова С. О. Деякі аспекти реформування органів прокуратури. *Судова та слідча практика в Україні*. 2016. Вип. 2. С. 7–10.

49. Д'ячков Д. С. Реформування організаційних основ прокуратури України: основні напрямки та завдання. *Jurnalul Juridic National: teorie si practica*. 2018. № 3-2. С. 30-33.

50. Скриньковський Р., Ковалів М., Приведа А. та ін. Особливості розбудови професійного самоврядування в системі прокуратури, судової влади та адвокатури України. *Traektoriâ Nauki = Path of Science*. 2021. Vol. 7. No. 6. pp. 1049-1057. <http://dx.doi.org/10.22178/pos.71-8>

51. Михайлюк С. С. Прокурорське самоврядування: поняття та ознаки. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. Вип. 2. С. 1105–1111. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.02.165>

52. Закон України «Про Вищу раду правосуддя» від 21.12.2016 № 1798-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#Text> (дата звернення: 11.05.2026).

53. Регламент всеукраїнської конференції прокурорів, прийнятий всеукраїнською конференцією прокурорів 27 квітня 2017 року (із змінами). URL:

https://www.gp.gov.ua/storage/files/10/пада%20прокурорів/2024/29.08./Reglament_VKP-27.08.2024.pdf (дата звернення: 11.05.2026).

54. Положення про Раду прокурорів України, затверджене Всеукраїнською конференцією прокурорів 27.04.2017 року (із змінами). URL: https://www.gp.gov.ua/storage/files/10/пада%20прокурорів/2024/29.08./Rolojennja_pro_RPU_zi_zminamy_27.08.2024.pdf (дата звернення: 11.05.2026).

55. Регламент Ради прокурорів України, затверджений рішенням Ради прокурорів України від 12.12.2017 року № 53 (із змінами). URL: [https://rpu.gp.gov.ua/userfiles/file/reglament_rpu_zmin_23_\(1\).06.23.docx](https://rpu.gp.gov.ua/userfiles/file/reglament_rpu_zmin_23_(1).06.23.docx) (дата звернення: 11.05.2026).

56. Михайлюк С. С. Правові джерела прокурорського самоврядування. Збірник матер. IV Міжнар. наук.-практ. конф. з нагоди відзначення

Міжнародного дня прав людини (м. Київ, 5 грудня 2024 р.). Київ: ДНДІ МВС України, 2024. С. 306–309.

57. Наказ Генерального прокурора «Про загальні засади організації роботи в органах прокуратури України» від 07.08.2020 року №365. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/nakazi-generalnogo-prokurora-z-osnovnih-napryamiv-prokurorskoyi-diyalnosti> (дата звернення: 11.05.2026).

58. Наказ Генерального прокурора «Про затвердження Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури України» від 10.02.2022 року №25. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/nakazi-generalnogo-prokurora-z-osnovnih-napryamiv-prokurorskoyi-diyalnosti> (дата звернення: 11.05.2026).

59. Консультативна рада європейських прокурорів. URL: <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-ukr/1680939322> (дата звернення: 11.05.2026).

60. Висновок Консультативної ради європейських прокурорів №18 від 20.10.2023 «Про Ради прокурорів як ключові органи прокурорського самоврядування». URL: <https://rm.coe.int/opinion-no-18-2023-ukrainian/1680aee41f> (дата звернення: 11.05.2026).

61. Висновок Консультативної ради європейських прокурорів №9 від 17.12.2014 «Європейські норми та принципи щодо прокурорів». URL: <https://rm.coe.int/16807481f4> (дата звернення: 11.05.2026).

62. Словник іншомовних слів; за ред. О. С. Мельничук. К.: Голов. ред. УРЕ АН УРСР, 1974. 775 с

63. Стрельцова О. В. Загальні принципи права як джерело права Європейського Союзу. *Правова держава*. 2003. Вип. 14. С. 243–248. <https://nasplib.isofts.kiev.ua/server/api/core/bitstreams/0638e924-9f34-4945-b704-9adc79e7d458/content>

64. Старчук О.В. Щодо поняття принципів права. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 40–43.

65. Берч В. В. Конституційно-правові засади організації та функціонування прокуратури: загальні положення. *Науковий вісник*

Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО. 2022. № 74. Том 2. С. 181-184. <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.74.64>

66. Д'ячков Д. С. Прокурорське самоврядування як принцип організації прокуратури. *Держава та регіони*. Серія «Право». 2018. № 2. С. 71-76.

67. Д'ячков Д. С. Принципи організації та діяльності прокуратури України в умовах її реформування: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 / Нац. ун-т «Одеська юрид. акад.». Одеса, 2018. 225 с.

68. Полянський Ю. Є. Окремі питання функціонування прокурорського самоврядування в Україні. *Юридичний вісник*. 2018. № 2. С. 33-38.

69. Д'яченко Н. О. Принципи діяльності органів прокурорського самоврядування в Україні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. Вип. 6(2). С. 176-179.

70. Михайлюк С. С. Принципи прокурорського самоврядування в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія ПРАВО. 2024. Вип. 86. Ч. 5. С. 187–193. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.86.5.28>

71. Кравцова Т. М., Солонар А. В. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. *Форум права*. 2010. № 4. С. 522–525. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10ktmdpa.pdf> (дата звернення: 11.05.2026).

72. Столбовий В. М. Принципи публічної служби у сфері національної безпеки України. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018. № 3. Vol. 1. pp. 166–171.

73. Співвідношення органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, їх спільні риси та особливості. URL: <https://studfile.net/preview/16497018/page:6/> (дата звернення: 11.05.2026).

74. Звіт Венеціанської комісії з Європейських стандартів щодо незалежності судової системи – ч. 2 : Служба обвинувачення (від 17–18 грудня 2010 року). URL: <https://kdkp.gov.ua/uploads/files/5.%20Звіт%20Венеціанської%20комісії%20з%20>

[0Європейських%20стандартів...%20Частина%20II%20-%20прокурори.pdf](#) (дата звернення: 12.06.2026).

75. Безкровний Є. А. Мета прокурорського самоврядування крізь призму Європейського законодавства. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2017. Вип. 1. С. 37-44.

76. Варга Ю. Ю. Зміст та завдання прокурорського самоврядування в умовах реформування організаційно-правових засад діяльності прокуратури. *Право і суспільство*. 2023. № 3. С. 488-493. DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.3.73>

77. Рибалка Н. О. Управління органами прокуратури України в умовах реформування: адміністративно-правові засади: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2013. 343 с.

78. Боровик А. В., Шевчук В. С. Функціональні основи діяльності адвоката в адміністративному судочинстві : монографія. Одеса: Вид-во «Юридика», 2024. 176 с.

79. Бакаянова Н. М. Функціональні та організаційні основи адвокатури України : дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.10. Одеса, 2017. 487 с.

80. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. 1440 с.

81. Словник української мови : в 10 т. К. : Наукова думка, 1973. – Т. 4 : Г–Ж. 840 с.

82. Карпіщенко О. І., Ілляшенко К. В., Карпіщенко О. О. Стратегічне планування: навч. посіб. Суми : Сумський державний університет, 2013. 446 с.

83. Сучасний тлумачний словник української мови: 65 00 слів / за заг. ред. проф. В. В. Дубічинського. Х.: ВД «Школа», 2006. 1008 с

84. Курко О. М. Поняття, сутність та значення організаційних форм прокурорської діяльності. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 1(7). С. 241–245.

85. Курко О. М. Адміністративно-правові форми прокурорської діяльності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2015. 182 с.

86. Зима Б. Організаційні форми господарювання та підприємництва в Україні: структурологічний навч. посіб. для студентів вищих навч. закладів III та IV рівнів акредитації. Полтава, 2005. 271 с.

87. Шпак Ю. А. Поняття та види організаційних форм діяльності органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція*. 2013. Вип. 5. С. 58–62. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2013_5_15 (дата звернення: 23.07.2025).

88. Пилипенко К. В. Запровадження системи органів прокурорського самоврядування як складова реформи органів прокуратури. *Проблеми модернізації сучасного права: матер. Міжнар. наук.-практ. Інтернет-конф.. Тернопіль*, 2016. С. 83–86.

89. Мичко М. І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.10 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Х., 2001. 375 с.

90. Бисага Ю. М. Незалежність як ключовий принцип діяльності прокуратури: загальні засади реалізації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія ПРАВО. 2022. Вип. 74, Ч. 2. С. 196–198. <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.74.67>

91. Чимало новел закону про прокуратуру є непродуманим популізмом та марнотратством – експерт. URL: <http://www.judges.org.ua/article/dig5423.htm> (дата звернення: 11.05.2026).

92. Назарук С. Л. Прокурорське самоврядування – вагома складова у реформуванні органів прокуратури. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія ПРАВО. 2017. № 43. С. 69-71.

93. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів. Затверджені Всеукраїнською конференцією прокурорів 27.04.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001900-17> (дата звернення: 11.05.2026).

94. Шапошник А. С. Правова характеристика керівних принципів діяльності прокурора в Україні та незалежність прокурора як їх основа. *Академічні візії*. 2022. Вип. 13. <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.10078183>

95. Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. URL: <https://zmina.ua/wp-content/uploads/sites/2/2024/09/tinovyj-zvit-rozdil-23-yes-ukrayina.pdf> (дата звернення: 11.05.2026).

96. Михайлюк С. С. Зміцнення незалежності прокурорів та захист від втручання в їх діяльність як мета прокурорського самоврядування. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. Вип. 6. Ч. 3. С. 293–298. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.06.3.44>

97. Рада прокурорів України. URL: <https://rpu.gov.ua/ua/rishenya/rozglyad.html> (дата звернення: 11.05.2026).

98. Полянський Ю. Долежан В. Посилення гарантій незалежності органів прокуратури та прокурорів. *Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи*: матер. Міжнар. наук.-практ. конференції (м. Київ, 2-3 жовтня 2006 р.). Київ: Академія прокуратури України, 2006. С. 57–62.

99. Про державну підтримку медіа, гарантії професійної діяльності та соціальний захист журналіста: Закон України від 23.09.1997 № 540/97-ВР. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540/97-%D0%B2%D1%80/ed20260120#Text> (дата звернення: 11.05.2026).

100. Рішення Ради прокурорів України №2-нзп-23 від 04 вересня 2023 року «Про розгляд повідомлень керівника Слобожанської окружної прокуратури Дніпропетровської області Катеби Олега Анатолійовича та заступника керівника Слобожанської окружної прокуратури Дніпропетровської області Батрака Станіслава Сергійовича про загрозу незалежності прокурорів». URL: https://rpu.gov.ua/ua/rishenya/rozglyad.html?_m=publications&_t=rec&id=337060 (дата звернення: 11.05.2026).

101. Рішення Ради прокурорів України № 5-нзп-23 09 липня 2023 року «Про розгляд повідомлення прокурора Бориспільської окружної прокуратури Київської області Динника Івана В'ячеславовича про загрозу незалежності прокурора». URL:

https://rpu.gp.gov.ua/ua/rishenya/rozglyad.html?_m=publications&_t=rec&id=366986 (дата звернення: 11.05.2026).

102. Як забезпечити незалежність прокурора в Україні? URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/how-to-ensure-prosecutorial-independence-in-ukraine-> (дата звернення: 11.05.2026).

103. Петраковський В. Самоврядування для генпрокурора. 03 травня 2018. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2018/05/3/7179346/> (дата звернення: 11.05.2026).

104. Кравець Р., Романюк Р. Прокурорський бліцкриг. Як Луценко став генеральним прокурором. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2016/05/12/7108281/> (дата звернення: 11.05.2026).

105. Банах С. В. Сучасна концепція адміністративно-правового забезпечення функціонування органів прокуратури України : дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2021. 421 с.

106. Подкопасьєв С. В. До питання дієвості гарантій незалежності прокурорів в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2023. Т. 30. № 2. С. 206–226. <https://doi.org/10.31359/1993-0909-2023-30-2-206>

107. Кальчук О. М. Суб'єкти забезпечення реалізації кадрової політики в органах прокуратури та їх адміністративна правосуб'єктність. *Нове українське право*. 2025. Вип. 6. С. 63–71. <https://doi.org/10.51989/NUL.2025.6.8>

108. Банах С. Особливості правового статусу керівника органів прокуратури за нормами оновленого законодавства. *Актуальні проблеми правознавства*. 2020. № 1(21). С. 185–196. <https://doi.org/10.35774/app2020.01.185>

109. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про чисельність органів прокуратури України». URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=49360&pf35401=286707> (дата звернення: 11.05.2026).

110. Перун В. Офіс Генпрокурора повідомив, у яких областях виявили найбільше прокурорів з інвалідністю. URL: https://lb.ua/society/2024/10/23/641323_ofis_genprokurora_povidomiv_yakih.html (дата звернення: 11.05.2026).

111. Мурдза Я. Один прокурор Полтавщини в середньому веде понад 300 справ: як змінювалося навантаження <https://zmist.pl.ua/news/odyn-prokuror-poltavshhyny-v-serednomu-vede-ponad-300-sprav-yak-zminyvalosya-navantazhennya> (дата звернення: 11.05.2026).

112. Прокурори обговорили механізм вимірювання навантаження на прокурора-процесуального керівника. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/prokurori-obgovorili-mexanizm-vimiryuvannya-navantazennya-na-prokurora-procesualnogo-kerivnika> (дата звернення: 11.05.2026).

113. Михайлюк С. С. Участь прокурорського самоврядування у визначенні потреб кадрового забезпечення прокуратури. *Актуальні питання розвитку галузей науки: збірник наук. праць з матер. VII Міжнар. наук. конф. (м. Біла Церква, 24 квітня 2026 р.)*. Вінниця: ТОВ «УКРЛОГОС Груп», 2026. С. 131–135. DOI: <https://doi.org/10.62731/mcnd-09.05.2025>

114. Боровська А. О. Роль дорадчих органів у формуванні судової влади України: дис. ... д-ра філос.: спец. 081 «Право» / Київський національний університет імені Тараса Шевченка Міністерства освіти і науки України. Київ, 2026. 225 с.

115. Варга Ю. Ю. Організаційно-правові засади діяльності прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет», Ужгород, 2025. 238 с.

116. Лапкін А. В. Закон України «Про прокуратуру»: науково-практичний коментар. Харків: Право, 2015. 680 с.
117. Білозьорова Л. В. Суб'єкти інформаційно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури України. *Право і суспільство*. 2025. № 2. С. 731–743. <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.2.99>
118. Мельник О. В. Поняття і складові організаційного забезпечення роботи прокуратури. *Правовий часопис Донбасу*. 2021. № 3. С. 27–32. <https://doi.org/10.32366/2523-4269-2021-76-3-27-32>
119. Кадри, незалежність, соціальні гарантії: чим займається Рада прокурорів України і які пріоритети її роботи на 2026 рік. <https://sud.ua/uk/news/publication/352228-kadry-nezavisimost-sotsialnye-garantii-chem-zanimaetsya-sovet-prokurorov-ukrainy-i-kakie-prioritety-ego-raboty-na-2026-god> (дата звернення: 11.05.2026).
120. Прокурорське самоврядування: монографія / [І.М.Козьяков, А.М.Мудров, О.О.Долгий та ін.]. К.: Національна академія прокуратури України, 2014. 68 с.
121. Долгий О. О., Наулік Н. С. Прокурорське самоврядування в Україні: оцінка законодавчих ініціатив та їх відповідності вимогам венеціанської комісії. *Європейські перспективи*. 2014. № 5. С. 21-24.
122. Пісоцька К. О. Адміністративна діяльність підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України: дис. ... д-ра філос.: спец. 081 Право. Дніпро, 2022. 214 с.
123. Зеленський Є. С., Кравченко І. С. Адміністративна діяльність Національної поліції щодо запобігання вчиненню адміністративних правопорушень дітьми : монографія. Дніпропетровськ: ДДУВС. 2016. 124 с.
124. Д'яченко Н. О. Нормативне регулювання прокурорського самоврядування в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія Юридичні науки. 2016. Вип. 5. Том 2. С. 185-189.
125. Мартинюк О. Г. Адміністративна діяльність органів прокуратури: дис. ... канд. юр. наук : спец. 12.00.07. Тернопіль: ТНЕУ, 2017. 216 с.

126. Хрипун В. Офіс Генпрокурора намагається зробити Раду прокурорів ефективною структурою, але поки що з цим непросто. URL.: <https://sud.ua/uk/news/publication/314446-ofis-genprokurora-pytaetsya-sdelat-sovet-prokurorov-effektivnoy-strukturoy-no-poka-vykhodit-ne-ochen> (дата звернення: 11.05.2026).

127. Турпілько В. В. До питань реформування прокуратури України. *Діяльність органів публічної влади щодо забезпечення стабільності та безпеки суспільства*: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Суми, 21–22 травня 2015 р) / редколегія: проф. А. М. Куліша, М. М. Бурбики, О. М. Рєзніка. Суми : Сум. держ. ун-т, 2015. С. 184–187.

128. Жуков С. В. Правові аспекти етичних проблем у професійній сфері. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 6. Т. 2. С. 57–59.

129. Кушніренко А. О. Етичні вимоги до професійної поведінки прокурора. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 11. С. 762–765.

130. Гаращук В. М. Іще раз про сутність контролю та його загальне розуміння. *Проблеми законності*. 2002. Вип. 54. С. 83–90.

131. Краснолюбов І., Яковець І. Актуальні питання організації та здійснення громадського контролю за поведінкою осіб, умовно-достроково звільнених від відбування покарання. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2010. № 2. С. 74–79.

132. Сливенко В. А. Новації у сфері управління діяльністю прокуратури. *Вісник Дніпропетровського університету*. Серія: Менеджмент інновацій. 2016. Вип. 6. С. 123–130.

133. Панов В. М. Шляхи вдосконалення кадрового забезпечення органів прокуратури як основна умова підвищення ефективності реалізації правозахисної функції. *Європейські перспективи*. 2013. № 7. С. 47–53. http://nbuv.gov.ua/j-pdf/evpe_2013_7_10.pdf

134. Всеукраїнська конференція працівників прокуратури. *Вісник прокуратури*. 2016. №4. С. 5–7.

135. Михайлюк С. С. Всеукраїнська конференція прокурорів як організаційна форма прокурорського самоврядування в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія ПРАВО. 2025. Вип. 89. Ч. 4. С. 34–40. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.89.4.5>

136. Всеукраїнська конференція прокурорів призначила п'ятьох членів КДКП та двох членів Ради прокурорів України. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/vseukrayinska-konferenciya-prokuroriv-priznacula-pyatyox-cleniv-kdkp-ta-dvox-cleniv-radi-prokuroriv-ukrayini> (дата звернення: 11.05.2026).

137. Ухвала Третьої колегії суддів Другого сенату Конституційного Суду України від 5 вересня 2023 року у справі № 3-118/2023(218/23) про відкриття конституційного провадження у справі за конституційною скаргою Плєскача В'ячеслава Юрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини третьої статті 57 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v139u710-23> (дата звернення: 11.05.2026).

138. Д'яченко Н. О. Порядок формування складу та повноваження Ради прокурорів України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 2. С. 219–221.

139. Висновок щодо Проекту Закону України «Про прокуратуру», ухвалений Венеціанською комісією на її 96-му Пленарному засіданні (Венеція, 11-12 жовтня 2013). URL: <https://rm.coe.int/1680097f7d> (дата звернення: 11.05.2026).

140. Драгомирецька Л. С. Застосування досвіду окремих європейських країн щодо діяльності органів прокурорського самоврядування. *Jurnalul Juridic National: teorie si practica*. 2016. № 2. Ч. 1. С. 39–42.

141. OECD. The Independence of Prosecutors in Eastern Europe, Central Asia and Asia Pacific. URL: [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/networks/acn/documents-\(pdfs\)/Independence-of-Prosecutors.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/networks/acn/documents-(pdfs)/Independence-of-Prosecutors.pdf) (дата звернення: 11.05.2026).

142. Інформація для прокурорів, які мають намір бути призначеними всеукраїнською конференцією прокурорів членами Ради прокурорів України. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/informaciya-dlya-prokuroriv-yaki-mayut-namir-buti-priznachenimi-vseukrayinskoyu-konferenciyeu-prokuroriv-chlenami-radi-prokuroriv-ukrayini> (дата звернення: 11.05.2026).

143. Рада прокурорів України. URL: gru.gp.gov.ua (дата звернення: 11.05.2026).

144. Прокурорське право: навч. посіб. / Г. Д. Борейко, О. М. Броневицька, Ю. О. Лісіцина, В. В. Луцик, В. В. Навроцька, І. Р. Серкевич, Б. М. Телефанко; за заг. ред. В. В. Луцика. Львів: ЛьвДУВС, 2019. 640 с. https://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/2806/1/ПрокурорПраво_25-02-20.pdf (дата звернення: 11.05.2026).

145. Закон України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо посилення самостійності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури» від 08.12.2023 № 3509-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3509-20#n107> (дата звернення: 11.05.2026).

146. Проект Закону про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо удосконалення окремих положень законодавства про діяльність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури № 100060-1 від 29.09.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42886> (дата звернення: 11.05.2026).

147. Стефанчук М. М. Спеціалізована антикорупційна прокуратура: пошук автономності. *Сучасні виклики та актуальні проблеми судової реформи в Україні*: матер. VII Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Чернівці, 27 жовтня 2023 р.) / редкол.: О. В. Щербанюк та ін. Чернівці: 2023. С. 501–506.

148. Баганець О. О. Адміністративно-правове забезпечення реформи органів прокуратури України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна академія управління персоналом». Київ, 2019. 214 с.

149. Ізотова М. О. Правовий статус керівника місцевої прокуратури : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2018. 20 с.

150. Курись А. С. Вимоги до керівника як організатора управління в органах прокуратури України. *Право і безпека*. 2011. № 3 (40). С. 64–69.

151. Ортинський В. Л., Кісіль З. Р., Ковалів М. В. Управління в органах виконавчої влади України: навч. посіб. Київ: Центр учбової літератури, 2008. 296 с.

152. Організація управління персоналом в органах внутрішніх справ: моногр. дослідж. / В. Д. Сущенко, А. М. Смирнов, О. І. Коваленко та ін. Київ: Нац. акад. внутр. справ України, 1999. 352 с.

153. Сухонос В. В. Кадри органів прокуратури: питання теорії і практики: монографія. Суми : ВТД «Університетська книга», 2012. 159 с.

154. Рішення Ради прокурорів №36 від 31 жовтня 2017 року «Про затвердження критеріїв оцінювання прокурорів при вирішенні питань внесення рекомендації про призначення на вакантні адміністративні посади та критеріїв при вирішенні питань внесення рекомендації про звільнення прокурорів з адміністративних посад». URL: https://old.gp.gov.ua/userfiles/Rishennja__36.pdf (дата звернення: 11.05.2026).

155. Тогобіцька-Громова А. А. Керівник в органах прокуратури: адміністративно-правовий статус: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Сум. держ. ун-т. Суми, 2019. 222 с.

156. Звіт про результати оцінювання Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів в Україні на 2015-2020 роки та плану дій щодо реалізації положень Стратегії. Київ, 2019. URL: <https://www.pravojustice.eu/storage/app/uploads/public/5fd/b40/865/5fdb408655aa4666552885.pdf> (дата звернення: 11.05.2026).

157. Шаблін Є. І. Належне фінансування як гарантія незалежності прокуратури України: актуальні проблеми. *Публічне право*. 2017. № 2(26). С. 227–235.

158. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 19, 42 Закону України "Про Державний бюджет України на 1999 рік" (справа про фінансування судів) від 24 червня 1999 року № 6-рп/1999. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-99> (дата звернення: 11.05.2026).

159. Д'яченко Н. О. Європейський досвід формування й організації роботи органів прокурорського самоврядування. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 5. Т. 3. С. 141–145.

160. Михайлюк С. С. Окремі проблемні питання фінансування прокурорського самоврядування. *Правотворча діяльність та забезпечення системності законодавства України в умовах євроінтеграції*: збірник матер. Наук.-практ. круг. столу (м. Київ, 03 квітня 2025 р.). Одеса: Вид-во «Юридика», 2025. С. 278–280.

161. Струневич О. П. Досвід діяльності прокуратури у США. *Адміністративне право та процес: актуальні проблеми та шляхи вирішення*: тези доп. учасників наук.-практ. семін. (м. Харків, 21 лютого 2020 р.) / Наук.-дослід. ін-т публ. політики і соц. наук. Харків: НДІ ППІСН, 2020. С. 34–36.

162. Українська асоціація прокурорів. URL: <https://www.uap.org.ua/> (дата звернення: 11.05.2026).

163. Варга Ю. Ю. Напрямки реформування організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури. *Право і суспільство*. 2023. № 5. С. 404–410. <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.5.59>

164. Добровольський Д. М. Роль органів прокурорського самоврядування в забезпеченні реалізації принципу незалежності прокуратури. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2016. Вип. 19. С. 140–143.

165. Маслова О. В. Професійне самоврядування як гарантія незалежності прокурорів і суддів: порівняльний аспект. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4. С. 113–121.

166. Банчук О. А., Малишев Б. В. Прокурорське самоврядування в Україні та Європі: лекція для прокурорів у слайдах. К.: Центр політико-правових реформ. 2016. 316 с.

167. Хавронюк М., Крапивін Є., Писаренко Д. Оцінка державної політики у сфері реформування прокуратури України протягом 2014-2023 років. Київ: Адвокат майбутнього, 2023. 200 с. URL: <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2024/10/otsinka-reformuvannya-prokuratury-2014-2023.pdf>

168. Михайлюк С. С. Щодо розширення організаційних форм прокурорського самоврядування. *Період трансформаційних процесів в світовій науці: задачі та виклики*: збірник наук. праць з матер. VI Міжнар. наук. конф. (м. Полтава, 28 листопада 2025 р.). Вінниця: ТОВ «УКРЛОГОС Груп», 2025. С. 251–254. DOI: <https://doi.org/10.62731/mcnd-28.11.2025>

169. Проневич О. С. Інститут прокурорського самоврядування в Республіці Польща. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3(9). С. 41–50.

170. Костенко С. К. Організаційно-правова характеристика інститутів прокурорського самоврядування в Республіці Болгарія. *Вісник кримінального судочинства*. 2018. № 3. С.86-93

171. Khotynska-Nor O., Podkopaiev S., Ponomarova H., Lukianov D. The Model of Prosecutorial Self-Governance in Ukraine and the Baltic Countries: A Comparative Aspect. *Access to Justice in Eastern Europe*. 2024. Vol. 7(2). С. 393–409. <https://doi.org/10.33327/AJEE-18-7.2-a000201>

ДОДАТКИ

Додаток А

Проект

ЗАКОН УКРАЇНИ

Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру»
щодо забезпечення належного прокурорського самоврядування

Верховна Рада України п о с т а н о в л я є:

І. Внести до Закону України «Про прокуратуру» (Відомості Верховної Ради України, 2015 р., № 2-3, ст. 12 із наступними змінами) такі зміни:

1. Пункт 7-2 частини першої статті 9 викласти в такій редакції:

«7-2) за погодженням з Радою прокурорів України затверджує положення про систему індивідуального оцінювання якості роботи прокурорів та систему оцінювання якості роботи прокурорів»;

2. Пункт 3 частини другої статті 67 викласти в такій редакції:

«3) обирає членів Ради прокурорів України, відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження»;

3. У статті 65:

1) назву статті викласти в такій редакції:

«Функціональні основи прокурорського самоврядування»;

2) у пункті 1 частини першої слово «функціонування» виключити;

3) частину другу викласти в такій редакції:

«2. До питань внутрішньої діяльності прокуратури належать питання організаційного забезпечення прокуратури та діяльності прокурорів, соціального захисту прокурорів та їхніх сімей, розроблення та затвердження

Кодексу професійної етики прокурорів, а також інші питання, що безпосередньо не пов'язані з виконанням повноважень прокурорів».

4. Пункт 2 частини другої статті 67 викласти в такій редакції:

«2) обирає членів Вищої ради правосуддя».

5. Частину п'яту статті 71 доповнити першими двома реченням такого змісту: «Членом Ради прокурорів України може бути прокурор, який має стаж прокурорської діяльності не менше 10 років, є компетентним, доброчесним, незалежним та неупередженим. Перевірку осіб, які мають намір стати членами Ради прокурорів України, на предмет відповідності зазначеним вимогам покладається на Етичну комісію, яка формується всеукраїнською конференцією прокурорів як дорадчий орган при всеукраїнській конференції прокурорів».

6. Статтю 72 викласти в такій редакції:

«Стаття 72. Забезпечення діяльності органів прокурорського самоврядування.

1. Забезпечення роботи всеукраїнської конференції прокурорів, діяльності Ради прокурорів України здійснюється за рахунок коштів державного бюджету України окремим рядком Закону про державний бюджет».

II. Прикінцеві положення

1. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.

2. Кабінету Міністрів України протягом трьох місяців з дня набрання чинності цим Законом:

привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом;

забезпечити приведення міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом.

Голова

Верховної Ради України

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗДОБУВАЧА
ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових фахових виданнях України

1. Михайлюк С. С. Принципи прокурорського самоврядування в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія ПРАВО. 2024. Вип. 86. Ч. 5. С. 187–193. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.86.5.28>
2. Михайлюк С. С. Прокурорське самоврядування: поняття та ознаки. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. Вип. 2. С. 1105–1111. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.02.165>
3. Михайлюк С. С. Всеукраїнська конференція прокурорів як організаційна форма прокурорського самоврядування в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія ПРАВО. 2025. Вип. 89. Ч. 4. С. 34–40. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.89.4.5>
4. Михайлюк С. С. Зміцнення незалежності прокурорів та захист від втручання в їх діяльність як мета прокурорського самоврядування. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. Вип. 6. Ч. 3. С. 293–298. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.06.3.44>

Матеріали апробаційного характеру

5. Михайлюк С. С. Правові джерела прокурорського самоврядування. Збірник матер. IV Міжнар. наук.-практ. конф. з нагоди відзначення Міжнародного дня прав людини (м. Київ, 5 грудня 2024 р.). Київ: ДНДІ МВС України, 2024. С. 306–309.
6. Михайлюк С. С. Окремі проблемні питання фінансування прокурорського самоврядування. *Правотворча діяльність та забезпечення системності законодавства України в умовах євроінтеграції*: збірник матер.

Наук.-практ. круг. столу (м. Київ, 03 квітня 2025 р.). Одеса: Вид-во «Юридика», 2025. С. 278–280.

7. Михайлюк С. С. Щодо розширення організаційних форм прокурорського самоврядування. *Період трансформаційних процесів в світовій науці: задачі та виклики*: збірник наук. праць з матер. VI Міжнар. наук. конф. (м. Полтава, 28 листопада 2025 р.). Вінниця: ТОВ «УКРЛОГОС Груп», 2025. С. 251–254. DOI: <https://doi.org/10.62731/mcnd-28.11.2025>

8. Михайлюк С. С. Участь прокурорського самоврядування у визначенні потреб кадрового забезпечення прокуратури. *Актуальні питання розвитку галузей науки*: збірник наук. праць з матер. VII Міжнар. наук. конф. (м. Біла Церква, 24 квітня 2026 р.). Вінниця: ТОВ «УКРЛОГОС Груп», 2026. С. 131–135. DOI: <https://doi.org/10.62731/mcnd-09.05.2025>



Прокуратура України
ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА ПРОКУРАТУРА

пров. Військоматський, 3, м. Хмельницький, 29608 факс: (0382) 75-51-38
 e-mail: sekretariat@khmel.gp.gov.ua, web: www.khmel.gp.gov.ua
 Код ЄДРПОУ 02911102

06.07.2026 № 05-156 ВХ-26

На № _____ від _____

Михайлюку Сергію Сергійовичу

**Вищому навчальному закладу
 «Національна академія управління»**

ДОВІДКА

щодо впровадження результатів
 дисертаційного дослідження здобувача наукового ступеня доктора філософії за
 спеціальністю 081 «Право» (08 – «Право») Михайлюка Сергія Сергійовича на тему
 «Прокурорське самоврядування в Україні»

Ознайомившись з із основними положеннями дисертаційного дослідження здобувача наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» (08 – «Право») Михайлюка Сергія Сергійовича на тему «Прокурорське самоврядування в Україні», зазначимо, що на думку Хмельницької обласної прокуратури обрана здобувачем тема в умовах сьогодення є актуальною, а зроблені автором висновки і пропозиції можуть сприяти втіленню положень про прокурорське самоврядування у практиці Хмельницької обласної прокуратури та підпорядкованих їй окружних прокуратур.

Окремі положення дисертаційного дослідження Михайлюка С.С. на тему «Прокурорське самоврядування в Україні» з питання принципів прокурорського самоврядування знайшли своє відображення у діяльності Хмельницької обласної прокуратури при вирішенні питань заборони втручання органів прокурорського самоврядування у здійснення прокурорами своїх повноважень. Також застосовуються у діяльності Хмельницької обласної прокуратури висновки дисертаційного дослідження стосовно необхідності зміцнення незалежності прокурорів та захисту від втручання в їх діяльність як однієї з цілей прокурорського самоврядування.

Довідка видана для подання до разової спеціалізованої вченої ради із захисту дисертації на здобуття ступеня доктора філософії.

Хмельницька обласна
 прокуратура

06.07.2026 №05-156ВХ-26



(Handwritten signature)

Антон КОВАЛЬСЬКИЙ



Прокуратура України
ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА ПРОКУРАТУРА
ОКРУЖНА ПРОКУРАТУРА МІСТА ХМЕЛЬНИЦЬКОГО
 вул. Проскурівська, 63, м. Хмельницький, 29001 факс: (0382) 76-29-85
 e-mail: khm_m_oprok@khmel.gov.ua

06.07.2026 № 55-5321Вих-26

На № _____ від _____

**Вищому навчальному закладу
 «Національна академія управління»**

Михайлюку Сергію Сергійовичу

ДОВІДКА

щодо впровадження результатів
 дисертаційного дослідження у діяльності органів прокуратури

Окружна прокуратура міста Хмельницького ознайомила з дисертаційним дослідженням здобувача наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» (08 – «Право») Михайлюка Сергія Сергійовича на тему «Прокурорське самоврядування в Україні» та опублікованими ним науковими працями за наслідками зробленого дослідження.

Заслугують на увагу та використовуються у діяльності Окружної прокуратури міста Хмельницького зроблені у дисертаційному дослідженні висновки щодо особливостей діяльності зборів окружної прокуратури. Окружна прокуратура міста Хмельницького підтримує висловлену у роботі думку щодо визначення зборів органу прокуратури самостійною організаційною формою прокурорського самоврядування в Україні.

Підтримуються також та надалі за можливості будуть втілені у діяльності Окружної прокуратури міста Хмельницького висновки дисертаційного дослідження щодо особливостей взаємодії органів прокуратури України та органів прокурорського самоврядування, а також щодо особливостей виконання прокурорами рішень всеукраїнської конференції прокурорів та Ради прокурорів України.

Керівник

Ростислав ПЕТРАШ



Окружна прокуратура міста
 Хмельницького
 06.07.2026 №55-5321Вих-26





Приватне акціонерне товариство
ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ»

Україна, 03151, м. Київ, вул. Ушинського, 15
 Код за ЄДРПОУ: 16476880

тел./факс: (044) 242 24 64, (044) 242 24 46
<https://nam.kyiv.ua/> E-mail: office@nam.kiev.ua

ЗАТВЕРДЖУЮ

Ректор

ВНЗ «Національна академія управління»
доктор економіч. наук, професор

Сергій ЄРОХІН



АКТ

про впровадження результатів наукового дослідження
Михайлюка Сергія Сергійовича
«Прокурорське самоврядування в Україні»
в освітній процесі ВНЗ «Національна академія управління»

Комісія у складі: декана юридичного факультету к.ю.н., доцента Веселовської Н.О., завідувача кафедри публічного та приватного права к.ю.н., доцента Козакової І.В., начальника відділу якості освіти Дашевської К.В. склали цей акт про те, що розроблені за результатами дисертації Михайлюка Сергія Сергійовича на тему: «Прокурорське самоврядування в Україні» висновки та пропозиції використовуються в освітньому процесі у ВНЗ «Національна академія управління» на денній та заочній формах здобуття освіти під час викладання таких освітніх компонент як: «Органи кримінальної юстиції в Україні» та «Професійна юридична етика».

В якості рекомендованих джерел використовуються такі публікації:

- Михайлюк С. С. Принципи прокурорського самоврядування в Україні. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО. 2024. Вип. 86. Ч. 5. С. 187–193. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.86.5.28>

- Михайлюк С. С. Прокурорське самоврядування: поняття та ознаки. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. Вип. 2. С. 1105–1111. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.02.165>

- Михайлюк С. С. Всеукраїнська конференція прокурорів як організаційна форма прокурорського самоврядування в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія ПРАВО. 2025. Вип. 89. Ч. 4. С. 34–40. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.89.4.5>

- Михайлюк С. С. Зміцнення незалежності прокурорів та захист від втручання в їх діяльність як мета прокурорського самоврядування. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. Вип. 6. Ч. 3. С. 293–298. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.06.3.44>

Декан
к.ю.н., доцент

Наталія ВЕСЕЛОВСЬКА

Завідувач кафедри
к.ю.н., доцент

Ірина КОЗАКОВА

Начальник відділу
якості освіти

Катерина ДАШЕВСЬКА



Приватне акціонерне товариство
ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ»

Україна, 03151, м. Київ, вул. Ушинського, 15
 Код за ЄДРПОУ: 16476880

тел./факс: (044) 242 24 64, (044) 242 24 46
<https://nam.kyiv.ua/> E-mail: office@nam.kiev.ua

26.12. 2025 р. № 03-25/84

ДОВІДКА

про використання результатів дисертаційного дослідження на тему:
 «Прокурорське самоврядування в Україні»

Видана про те, що результати дисертаційного дослідження Михайлюка Сергія Сергійовича на тему: «Прокурорське самоврядування в Україні» впроваджено у виконання науково-дослідної теми «Правове забезпечення суспільних відносин в умовах європейської інтеграції» (державний реєстраційний номер № 0122U202084).

У межах виконання зазначеної науково-дослідної теми використано наукові положення, висновки та пропозиції дисертації, зокрема:

- комплексне визначення ознак прокурорського самоврядування;
- формування визначення прокурорського самоврядування як різновиду професійного самоврядування, яке здійснюється в системі прокуратури України прокурорським корпусом та полягає в самостійному та колективному вирішенні прокурорами як безпосередньо, так і опосередковано через органи прокурорського самоврядування визначених законодавством України питань внутрішньої, в окремих випадках і зовнішньої діяльності прокуратури;
- визначення положень про функціональні та організаційні основи прокурорського самоврядування, а також про внутрішній контроль прокурорського самоврядування за управлінням в органах прокуратури;
- класифікація завдань прокурорського самоврядування за способом нормативного закріплення на завдання, які є прямо закріплені у Законі України «Про прокуратуру», та завдання, які закріплені опосередковано;
- окреслення повноважень Ради прокурорів України із зупинення дії окремих правових актів Генерального прокурора чи інших прокурорів, які перебувають на адміністративних посадах, з питань внутрішньої діяльності прокуратури, які порушують незалежність прокурора.

Результати дослідження використовуються під час виконання зазначеної науково-дослідної теми у процесі підготовки науково-теоретичних положень і практичних рекомендацій щодо правового забезпечення процесів європейської інтеграції України, адаптації національного законодавства до законодавства і права Європейського Союзу, удосконалення правових

механізмів забезпечення прокурорського самоврядування відповідно до міжнародних стандартів.

Довідка видана для підтвердження використання результатів наукового дослідження Михайлюка С.С. під час виконання науково-дослідної теми «Правове забезпечення суспільних відносин в умовах європейської інтеграції» (державний реєстраційний номер № 0122U202084).

Керівник НДР

Наталія ВЕСЕЛОВСЬКА

Перший проректор

Ірина ШТУЛЕР

