

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ В УМОВАХ ПІСЛЯВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ

Васечко Л. О., Лашко Є. Є., Савицький О. Ф.

Статтю присвячено проблемі удосконалення системи органів прокуратури в умовах післявоєнного відновлення України. Автори визначають ключові виклики, що потребують невідкладного вирішення: вдосконалення реалізації прокурорами їхніх конституційних повноважень; запровадження системних інструментів формування кримінальної політики; забезпечення об'єктивного та прозорого розгляду дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, пропорційність і невідворотність його дисциплінарної відповідальності.

Про необхідність невідкладних змін у системі органів прокуратури і застосування кращих практик Європейського Союзу багаторазово наголошувалось як зі сторони Європейської Комісії, так і зі сторони Комітету Міністрів Ради Європи. Важливо, що було вперше затверджено наказом Генерального прокурора Стратегію розвитку прокуратури на 2021-2023 роки, у якій чітко визначені стратегічні пріоритети органів прокуратури на найближчі роки з метою приведення процесів функціонування прокуратури до європейських стандартів.

Запропоновані у роботі рішення цих проблем дозволять досягнути стабільності та послідовності формування кримінальної політики, а також посилення спроможності правоохоронних органів на основі принципів системності, єдності та координації їхньої діяльності з урахуванням структурно-функціонального підходу. Убачаємо, що реалізація перелічених заходів підвищить ефективність реалізації конституційних функцій прокуратури та забезпечить об'єктивний і прозорий розгляд дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, пропорційність і невідворотність його дисциплінарної відповідальності.

За результатами дослідження встановлено, що подальший розвиток системи органів прокуратури можливий виключно завдяки скоординованій і злагодженій роботі держави, громадянського суспільства та міжнародних країн-партнерів. Реалізація запланованих заходів буде не формальною, а якісною трансформацією всієї системи юстиції в Україні, яка захищає законні права й інтереси держави та грома-

дян і відповідає кращим практикам Європейського Союзу.

Ключові слова: система органів прокуратури, реформування, медіація, діджиталізація, післявоєнне відновлення, європейська інтеграція.

Vasechko L. O., Lashko Ye. Ye., Savytskyi O. F. Improving the system of prosecutor's offices in the conditions of the post-war recovery of Ukraine

The article is devoted to the problem of improving the system of prosecutor's offices in the conditions of the post-war recovery of Ukraine. The authors determine key challenges that need urgent solutions: improving of implementation by prosecutors of their constitutional powers; introduction of system tools for the formation of criminal policy; ensuring objective and transparent consideration of disciplinary complaints about the prosecutor's disciplinary misconduct, proportionality and inevitability of his disciplinary responsibility.

Both the European Commission and the Committee of Ministers of the Council of Europe have repeatedly emphasized the need for urgent changes in the system of prosecutor's offices and the application of the best practices of the European Union. It is important that the Prosecutor General's order approved for the first time the Prosecutor's Office Development Strategy for 2021-2023, which clearly defines the strategic priorities of prosecutor's offices for the coming years with the aim of bringing the processes of the prosecutor's office to European standards.

Solutions to these problems proposed in the work will allow to achieve stability and consistency in the formation of criminal policy, as well as to strengthen the capacity of law enforcement agencies based on the principles of systematicity, unity and coordination of their activities, taking into account the structural-functional approach. We see that the implementation of listed measures will increase the effectiveness of the implementation of the constitutional functions of the prosecutor's office and will ensure the objective and transparent consideration of disciplinary complaints about the prosecutor's disciplinary misconduct, the proportionality and inevitability of his disciplinary responsibility.

According to results of the research, it was established that further development of the system of prosecutor's offices is possible only thanks to the coordinated

and harmonious work of the state, civil society and international partner countries. The implementation of the planned measures will not be a formal, but a qualitative transformation of the entire justice system in Ukraine, which protects the legal rights and interests of the state and citizens and corresponds to the best practices of the European Union.

Key words: *system of prosecutor's offices, reformation, mediation, digitalization, post-war recovery, European integration.*

Постановка проблеми та її актуальність. Європейська та євроатлантична інтеграція є цивілізаційним вибором українського народу, підтвердженим Революцією Гідності та закріпленим у Конституції України, що, серед іншого, означає безумовне верховенство права у всіх сферах державного управління та суспільного життя [1, с. 49]. Російське вторгнення в Україну 2022 року не тільки не зруйнувало, не зупинило роботу судів, прокуратури, адвокатури, нотаріату та пенітенціарної системи, але й, навпаки, може стати поштовхом для зміцнення довіри суспільства до цих інституцій. Водночас очевидно, що на сьогодні для України актуальним є вирішення проблем сектору юстиції, які виникли через збройну агресію Росії та потребують вирішення на етапі відновлення країни.

Серйозним викликом у поточних умовах є продовження вже розпочатої реформи прокуратури як органу, зорієнтованого на потреби суспільства та держави, який діє на основі принципів незалежності, фаховості та відповідальності. Належне нормативне забезпечення функціонування системи органів прокуратури сприятиме вдосконаленню реалізації прокурорами їхніх конституційних повноважень із підтримки публічного обвинувачення, процесуального керівництва досудовим розслідуванням і представництва інтересів громадянина або держави у суді, зокрема, й у процесі притягнення до кримінальної відповідальності за воєнні злочини країни-агресора на території України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останніми роками питання правоохоронної діяльності, зокрема функціонування системи органів прокуратури, розглядалися у роботах таких сучасних учених, як: О. Бандурка, Ю. Ведерніков, І. Григоренко, В. Єднак, Т. Коломоєць, В. Кравчук, А. Куліш, А. Кучук, М. Мельник, В. Осадчий, О. Передерій, О. Проневич, М. Руденко, І. Солов'євич, М. Стефанчук, В. Фатхутдінов, А. Філіпенко, М. Хавронюк, Н. Юзікова й ін. Попри це, у практичній площині ще не вичерпано проблему реформування прокуратури, що почалася в Україні у 2019 році. Незважаючи на успішні реформи деяких напрямів, з одного боку, та низку

організаційних, законодавчих і правозастосовних проблем – з іншого, нині у прокуратури є достатній невикористаний потенціал, який має реалізовуватись у межах концепції поступового, послідовного та збалансованого стратегічного планування. Виконання цього плану створить передумови для імплементації у діяльність органів прокуратури принципів незалежності, фаховості, відповідальності та подальше вдосконалення прокуратури на основі структурно-функціонального підходу [2, с. 24].

Метою цієї статті є формування єдиного підходу до удосконалення системи органів прокуратури за рахунок підвищення рівня їх ефективності, зокрема, у контексті забезпечення належного виконання своїх функцій і повноважень, налагодження зовнішніх і внутрішніх комунікацій, упровадження сучасної системи управління персоналом і поліпшення ресурсного забезпечення. Всі перераховані чинники є необхідними для системних перетворень у країні в умовах подальшої євроінтеграції, а також поточної військової агресії.

Виклад основного матеріалу. Удосконалення реалізації прокурорами їх конституційних повноважень із підтримки публічного обвинувачення, процесуального керівництва досудовим розслідуванням і представництва інтересів громадянина або держави у суді вможливується прийняттям окремих законопроектів, що закріплять функції прокурора щодо організації досудового розслідування та виправлять недоліки нормативного забезпечення, якими керується прокуратура у своїй діяльності. Стратегічне планування з чітко окресленими етапами є важливим складником становлення та розвитку по-справжньому демократичної держави, яка ефективно функціонує на основі принципів поваги до прав і свобод людини та громадянина, що відповідає кращим практикам Європейського Союзу [3].

Серед етапів виконання відповідного планування має бути вдосконалення дисциплінарної процедури, що забезпечить прозорість і об'єктивність розгляду заяв про дисциплінарні проступки прокурорів, невідворотність і пропорційність відповідальності, послідовність і однаковість кваліфікації проступків, а також унеможливлення посягань на незалежність прокурора за допомогою дисциплінарних проваджень. Окрім цього, важливим є запровадження системних інструментів формування кримінальної політики з метою координації та злагодженої діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та реалізації кримінальної політики за найбільш пріоритетними напрямками. Такі зміни можуть вирішити проблему забюрократизованості системи кримінальної юстиції та допоможуть у проведенні цілісної

загальнодержавної стратегії протидії злочинності.

До початку війни було здійснено повне кадрове перезавантаження органів прокуратури від осіб, які не відповідали вимогам фаховості та добросовісності шляхом атестації прокурорів; упроваджено добір на посади прокурорів зовнішніх кандидатів; ініційовано зміну самої системи добору в прокуратуру; затверджено систему оцінювання якості роботи прокурорів і нові підходи до просування прокурорів по службі, зокрема їхнього професійного розвитку; створено органи прокурорського самоврядування та дисциплінарного провадження; закладено основи удосконалення дисциплінарних процедур та ін.

Уперше затверджено Стратегію розвитку прокуратури на 2021-2023 роки [4], у якій чітко визначені стратегічні пріоритети органів прокуратури на найближчі роки з метою приведення процесів функціонування прокуратури до кращих європейських зразків. Стратегія затверджена наказом Генерального прокурора від 16.10.2020 № 489.

Водночас ще залишаються виклики, які згрупуємо відповідно до узагальнених сфер [5].

1. У контексті вдосконалення реалізації прокурорами їхніх конституційних повноважень:

- невизначеність процесуального змісту функції прокуратури до організації досудового розслідування;
- відсутність єдиного підходу до формування основних пріоритетів діяльності прокуратури;
- недостатність ресурсів для якісного розслідування кримінальних правопорушень;
- відсутність реальних запобіжних механізмів щодо недопущення зловживання процесуальними правами.

2. У контексті запровадження системних інструментів формування кримінальної політики:

- недосконалість загальнодержавної стратегії протидії злочинності;
- неузгоджений і несистемний характер формування та реалізації кримінальної політики;
- надмірна бюрократизованість системи кримінальної юстиції;
- обмеження ролі кримінальної юстиції реагуванням на вже вчинені кримінальні правопорушення (реактивна правоохоронна парадигма), недостатній рівень реалізації превентивної функції у діяльності органів кримінальної юстиції;
- слабка координація та злагодженість діяльності органів правопорядку у сфері реалізації протидії злочинності та кримінальної політики за найбільш пріоритетними напрямками.

3. У контексті забезпечення об'єктивного та прозорого розгляду дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, пропорційність і невідворотність його дисциплінарної відповідальності:

– вдосконалення дисциплінарної процедури відповідно до критеріїв, визначених рекомендаціями GRECO [6], та виконання підпункту 2.5.2 пункту 2.5.2 Стратегії розвитку прокуратури на 2021-2023 роки.

Окреслимо ймовірні стадії стратегічного плану удосконалення системи органів прокуратури в умовах післявоєнного відновлення України.

На першій стадії головним убачаємо проблему забезпечення реалізації функцій прокуратури щодо організації та процесуального керівництва досудовим розслідуванням і підтримання публічного обвинувачення.

Показником досягнення поставленої цілі є скоординована та злагоджена діяльність прокуратури й ефективне виконання її конституційних функцій.

Варто відзначити також проблему невизначеності процесуального змісту функцій прокуратури щодо організації досудового розслідування, її співвідношення з процесуальним керівництвом досудовим розслідуванням, вирішення інших питань під час кримінального провадження відповідно до закону, нагляду за негласними й іншими слідчими (розшуковими) діями органів правопорядку.

Вирішенням зазначеної проблеми є внесення змін до Закону України «Про прокуратуру», КПК України, які мають бути спрямовані на регламентацію процесуального змісту функції прокуратури щодо організації досудового розслідування.

Показником досягнення поставленої цілі є визначення процесуального змісту функцій прокуратури щодо організації досудового розслідування; розмежування повноважень прокурора та керівників органу досудового розслідування й органу дізнання щодо організації досудового розслідування; встановлення розподілу повноважень щодо цього між керівниками органів прокуратури та прокурорами, які здійснюють процесуальне керівництво досудовим розслідуванням.

На другій стадії важливою є проблема відсутності єдиного й узгодженого порядку формування основних пріоритетів діяльності прокуратури й органів правопорядку.

Вирішенням зазначеної проблеми є виділення найбільш пріоритетних напрямів формування та реалізації кримінальної політики, а також формування політики пріоритетності кримінальних проваджень і надання прокурору потрібних повноважень щодо їх застосування. Це вимагає таких заходів:

1. Визначення найбільш пріоритетних напрямів формування та реалізації кримінальної політики з урахуванням отриманих результатів досліджень злочинності, проведених на загальнодержавному та регіональному рівнях [7].

2. Розроблення, затвердження й уведення в дію державної Стратегії кримінальної політики,

яка визначатиме довгострокові організаційні, правові, інституційні, міжгалузеві та галузеві заходи щодо протидії злочинності.

3. Підготовка проєкту закону України щодо внесення змін до КПК України, Закону України «Про прокуратуру» з метою встановлення пріоритетності кримінальних проваджень і надання прокурору потрібних повноважень щодо їх застосування.

4. Узгодження основних пріоритетів діяльності прокуратури й органів правопорядку.

Показником досягнення поставленої цілі є забезпечення оперативного виявлення найбільш актуальних проблем у системі кримінальної юстиції та розроблення пропозицій для їх вирішення; узгодження основних пріоритетів діяльності прокуратури й органів правопорядку; визначення раціональних меж використання ресурсів кримінальної юстиції.

Варто відзначити також проблему недостатності ресурсів для якісного розслідування кримінальних правопорушень і необхідності запровадження спеціалізації прокурорів з метою ефективного використання наявних персоналу та ресурсів.

Вирішенням зазначеної проблеми є визначення об'єктивних критеріїв розподілу навантаження між прокурорами, зокрема з критерієм спеціалізації, та застосування механізмів відновного правосуддя на досудовій стадії кримінального провадження. Це вимагає таких заходів:

1. Розроблення та закріплення об'єктивних критеріїв розподілу навантаження між прокурорами, зокрема з критерієм спеціалізації.

2. Подальший розвиток медіаційних механізмів і створення потрібної інфраструктури. Застосування механізмів відновного правосуддя на досудовій стадії провадження, альтернативне кримінальній відповідальності у поєднанні з медіацією, відшкодуванням шкоди потерпілому, соціальною реінтеграцією правопорушника.

3. Створення спеціалізованих служб із підтримки потерпілих та сприяння роботі неурядових організацій із надання такої допомоги.

Показником досягнення поставленої цілі є подальший розвиток відновного правосуддя й інших альтернативних шляхів вирішення кримінально-правового конфлікту; спрощення порядку здійснення кримінального провадження, підвищення ефективності реалізації функцій прокуратури за спеціалізованими напрямками.

Розглянемо ще проблему необхідності впровадження механізму конкурентного та прозорого (на основі об'єктивних критеріїв) призначення прокурорів. Слушною ми вважаємо думку В. Кравчука, що професіоналізм, доброчесність та етика прокурорів є ключовими факторами зміцнення авторитету органів прокуратури у суспільстві [8, с. 23]. Належна система кадрового добору, безумовно,

допоможе запобігти ймовірним порушенням професійної доброчесності у майбутньому.

Вирішенням зазначеної проблеми є розвиток механізму прозорого та конкурентного (на підставі об'єктивних критеріїв) добору та призначення прокурорів за рахунок упровадження системи «Особистого досьє», у якій можна буде знайти основні особові дані щодо службового просування прокурора, його професійності та доброчесності.

Показником досягнення поставленої цілі є ефективна робота Ради прокурорів України, органу, що здійснює дисциплінарне провадження, та відповідна система належного добору та призначення прокурорів з урахуванням міжнародних стандартів [9]. Все це забезпечує підтримку незалежності як системи, так й окремих прокурорів, а також сприяє зростанню довіри до них усередині системи та до прокуратури з боку громадянського суспільства.

Іншою важливою проблемою є недосконалість загальнодержавної стратегії протидії злочинності; неузгоджений і несистемний характер формування та реалізації кримінальної політики [10, с. 211].

Вирішенням зазначеної проблеми є проведення аналізу поточної ситуації формування та реалізації державної політики у сфері протидії злочинності на основі проблемно-орієнтованого підходу з метою формування цілісної загальнодержавної стратегії протидії злочинності.

Показником досягнення поставленої цілі є узгоджений і системний характер формування і реалізації кримінальної політики, наприклад, Стратегія кримінальної політики; ефективні механізми постійної взаємодії із представниками громадянського суспільства й органами місцевого самоврядування.

Останньою розберемо проблему забезпечення об'єктивного та прозорого розгляду дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, пропорційність і невідворотність його дисциплінарної відповідальності.

Вирішенням зазначеної проблеми є діджиталізація дисциплінарних процедур і поліпшення загального рівня інформованості та зовнішніх комунікацій, не менш важливим є впровадження єдиної щорічної системи оцінювання якості роботи прокурора [11]. Це вимагає таких заходів:

1. Упровадження системи індивідуального оцінювання якості роботи прокурорів. Діджиталізації дисциплінарних процедур, а також поліпшення загального рівня інформованості та зовнішніх комунікацій.

2. Удосконалення Порядку проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів і розроблення Порядку організації роботи з повідомленнями від викривачів про корупцію в органах прокуратури України.

Показником досягнення поставленої цілі є поліпшення обізнаності суспільства про підстави та процедуру притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності; впровадження низки матеріальних і кар'єрних стимулів для прокурорів.

Висновки. Запропоновані рекомендації або не потребують витрат з Державного бюджету України, або потребують незначних додаткових витрат з Державного бюджету України для технічного й організаційного забезпечення діяльності механізму, зокрема, можливим є покриття за рахунок донорської допомоги. Ризиками є тривалий розгляд законопроектів у Верховній Раді та тенденція до фрагментарних, часто несистемних змін законодавства.

Загалом, потрібно внести зміни у нормативно-правове забезпечення:

1) до Кримінального процесуального кодексу України й інших законодавчих актів щодо забезпечення реалізації функцій прокуратури, а також ефективності їх виконання;

2) до Кримінального процесуального кодексу України щодо вдосконалення механізмів відновного правосуддя.

У результаті можна досягти таких цілей:

– стабільності та послідовності формування кримінальної політики, а також посилення спроможності правоохоронних органів на основі принципів системності, єдності та координації їхньої діяльності з урахуванням структурно-функціонального підходу;

– підвищення ефективності реалізації конституційних функцій прокуратури;

– об'єктивного та прозорого розгляду дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, пропорційність і невідворотність його дисциплінарної відповідальності.

Література

1. Васечко Л.О., Лашко Є.Є. Історико-правові студії російської пропаганди на прикладі статті «Про історичну єдність росіян та українців». *Scientific principles of knowledge development in the field of modern jurisprudence in the light of military aggression by the RF* : collective monograph. Bratislava : Institute of professional development, 2022. Р. 40-67.

2. Васечко Л.О., Лашко Є.Є. Поняття системи правоохоронних органів: формування єдиного підходу. *Юридичний науковий електронний журнал*. Запоріжжя, 2022. № 8/2022. С. 22-24.

3. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTEXT> (дата звернення: 27.11.2022).

4. Стратегія розвитку прокуратури на 2021-2023 роки. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/strategiya-rozvitku-prokuraturi-na-2021-2023-roki> (дата звернення: 27.11.2022).

5. Проєкт Плану відновлення України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/nacionalna-rada-z-vidnovlennya-ukrayini-vid-naslidkiv-vijni/robochi-grupi> (дата звернення: 27.11.2022).

6. Fourth Evaluation Round 2nd Compliance Report on Ukraine. URL: <https://rm.coe.int/-89-greco-29-3-2021-/1680a64ea4> (дата звернення: 27.11.2022).

7. В'юник М.В. Інфографіка застосування Кримінального кодексу України: за даними 2001-2019 років. URL: <https://newcriminalcode.org.ua/statistics> (дата звернення: 27.11.2022).

8. Кравчук В. Правила професійної етики у діяльності прокурорів. *Публічне право*. 2018. № 4(32). С. 23-29.

9. Висновок № 13(2018) КРЕП: «Незалежність, підзвітність та етика прокурорів». URL: <https://rm.coe.int/opinion-13-ссре-2018-ukr/1680939322> (дата звернення: 27.11.2022).

10. Дудоров О.О., Коломоєць Т.О., Кушнір С.М., Макаренко О.Л. Загальнотеоретичні, адміністративно- та кримінально-правові основи концептуалізації антикорупційної реформи в Україні : колективна монографія. Запоріжжя : Гельветика, 2019. 476 с.

11. Як запобігти корупції у судах, прокуратурі та органах правопорядку: НАЗК проведе обговорення Державної антикорупційної програми. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/yak-zapobigty-koruptsiyi-v-sudah-prokuraturi-ta-organah-pravoporyadku-nazk-provede-obgovorennya-derzhavnoyi-antikoruptsiynoyi-programy/> (дата звернення: 27.11.2022).

Васечко Л. О.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри фундаментальних і галузевих
юридичних наук
Кременчуцького національного університету
імені Михайла Остроградського

Лашко Є. Є.,
кандидат технічних наук,
фахівець науково-дослідної частини
Кременчуцького національного університету
імені Михайла Остроградського

Савицький О. Ф.,
здобувач другого (магістерського) рівня
вищої освіти
за спеціальністю 081 «Право»
Кременчуцького національного університету
імені Михайла Остроградського