

КОРНЮЩЕНКО С. С.,
аспірант кафедри адміністративного,
господарського права та фінансово-
економічної безпеки
(Сумський державний університет)

УДК 343.163

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.3.1.3>

РОЛЬ КЕРІВНИКА ОРГАНУ ПРОКУРАТУРИ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЗАСАДИ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ПРОКУРОРА

Сучасний стан розвитку України потребує швидкої трансформації та удосконалення всіх управлінських відносин у діяльності державних органів, у тому числі і органах прокуратури, з метою приведення її до стандартів діяльності європейських прокуратур як запоруку європейської інтеграції нашої держави.

Разом з тим, розпочаті з прийняття в діючій редакції Закону України «Про прокуратуру» реформи прокурорської системи не завершені. Дотепер залишаються не вирішеними та законодавчо не врегульованими різні наукові погляди щодо ролі та місця органів прокуратури в системі державних органів та належності її до судової чи виконавчої гілки влади.

В той же час, прокурор є головним представником публічного обвинувачення та займає провідне місце у вирішенні майже всіх питань кримінального судочинства та організації законності кримінального процесу.

Нинішній стан управлінських відносин, що складаються в органах прокуратури України, свідчить про нагальну потребу удосконалення діючих нормативно-правових актів, що регулюють повноваження керівника органів прокуратури та запроваджують внутрішньо-правові відносини. Не зважаючи на відносно не тривале прийняття спеціалізованого закону, що регулює адміністративно-правові на управлінські відносини в органах прокуратури, багато нормативних положень даного закону залишаються архаїчними, віддаленими від сучасного стану розвитку державної інституції з урахуванням європейської практики та стандартів розбудови.

У даній статті проаналізовано загальноєвропейські стандарти та вимоги до керівника органів прокуратури, зокрема його політичної нейтральності та приверженості виключно інтересам держави і суспільства, а не окремим політичним елітам, окреслено державні тенденції до порушення ознаки деполітизації Генерального прокурора та запропоновано внесення змін до діючого законодавства з метою укріплення незалежності керівника органу прокуратури та мінімізації можливого впливу на нього, зокрема з боку органів законодавчої влади.

Також у цій роботі досліджено шляхи можливого впливу на підпорядкованих прокурорів з боку безпосередніх керівників територіальних органів прокуратури, що порушує гарантії незалежності, та запропоновано удосконалення юридичних норм задля мінімізації такого незаконного впливу.

Ключові слова: керівник органу прокуратури, Генеральний прокурор, суб'єкти незалежності органів прокуратури, методи впливу на прокурора, прокурор.

Korniushchenko S. S. The role of the head of the prosecutor's office in ensuring the principle of prosecutor independence

Ukraine's current state of development requires rapid transformation and improvement of all managerial relations in the activities of state bodies, including



the prosecutor's office, to bring it up to the standards of European prosecutor's offices as a guarantee of the European integration of our state.

At the same time, the reforms of the prosecutorial system that began with the adoption of the current version of the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office" have not been completed. Various scientific views on the role and place of the prosecutor's office in the system of state bodies and its affiliation with the judicial or executive branch of power remain unresolved and not legally regulated.

At the same time, the prosecutor is the primary representative of the public prosecution and occupies a leading position in resolving almost all issues of criminal justice and organizing the legality of the criminal process.

The current state of managerial relations in the prosecutor's offices of Ukraine indicates an urgent need to improve the current regulatory legal acts that regulate the powers of the head of the prosecutor's office and establish internal legal relations. Despite the relatively recent adoption of a specialized law regulating administrative-legal and managerial relations in prosecutorial bodies, many of the regulatory provisions of this law remain archaic, far removed from the current state of development of the state institution, taking into account European practice and development standards.

This article analyzes European-wide standards and requirements for the head of the prosecutor's office, in particular his political neutrality and commitment exclusively to the interests of the state and society, and not to individual political elites, outlines state trends towards violating the depoliticization of the Prosecutor General and proposes amendments to the current legislation in order to strengthen the independence of the head of the prosecutor's office and minimize possible influence on him, in particular from the legislative authorities.

This work also examines how direct managers of territorial prosecutors can influence subordinate prosecutors, which violates guarantees of independence, and proposes improving legal norms to minimize such illegal influence.

Key words: *head of the prosecutor's office, Prosecutor General, subjects of independence of prosecutor's offices, methods of influencing the prosecutor, prosecutor.*

Вступ. Останнім часом, в умовах трансформаційних євроінтеграційних процесів, а також підвищеного суспільного інтересу до відкритості та демократичної діяльності державних інституцій, спостерігається значна увага до проблеми управління в органах прокуратури та деполітизації управлінських рішень.

Висвітленню ролі керівника органу прокуратури в забезпеченні стандартів діяльності цього органу присвячені наукові роботи В. Долежана, М. Косюти, В. Малюги, М. Мичка, О. Михайленка, В. Сухоноса, М. Якимчука, Л. Давиденко, та інших авторів.

Проте, значна кількості правових та організаційних питань у сфері управління органів прокуратури залишається не розкритою та потребує своєчасного врегулювання як на внутрішньо-структурному, так і законодавчому рівнях. Серед таких першочергових питань, що потребують підвищеної уваги, можна виокремити необхідність розвитку прозорих деполітизованих стандартів добору на керівні посади органів прокуратури, розробку відкритих принципів системи кадрового забезпечення, а також особистості керівника органу.

Керівник органів прокуратури має пряме відношення до прийняття адміністративних, організаційних та певних кримінально-процесуальних рішень, що обумовлює його вплив на виконання своїх повноважень підпорядкованими прокурорами.

Таким чином, **актуальність** даного питання обумовлюється неабиякою практичною значимістю управлінських процесів в органах прокуратури, приведення їх до європейських стандартів, необхідність удосконалення конституційно-правового статусу органів



прокуратури, запровадження врегулювання нормативних прогалин, що обумовлюють можливість порушення незалежності прокурорів, у тому числі з боку керівників органу.

Мета даного дослідження полягає в тому, щоб спираючись на системний аналіз норм чинного законодавства та враховуючи положення галузевих підзаконних нормативно-правових актів, практичних аспектів правозастосування, визначити повноваження керівника органів прокуратури під час реалізації управлінських відносин, сформулювати науково-практичні рекомендації щодо удосконалення нормативно-правових актів в аспекті реалізації засади незалежності прокурорів України.

Виклад основного матеріалу. Переходячи безпосередньо до дослідження існуючих управлінських процесів в органах прокуратури та проблематики їх реалізації через призму дослідження певних аспектів гарантій незалежності прокурорів, наведемо наукове визначення терміну управління.

Так, деякі науковці під терміном управління розуміють процесуальну діяльність щодо керівництва визначеним колом осіб [1, с. 28].

Сам процес управління науковці розуміють у вузькому та широкому сенсі. У широкому розумінні, управління досягається шляхом забезпечення реалізації процесів планування, організації, мотивації та контролю дій підпорядкованих осіб [2, с. 197]. У вузькому ж сенсі управління являє собою діяльність, яка покликана скеровувати та регулювати суспільні відносини за допомогою спеціального органу управління [3, с. 8].

Резюмуючи можемо визначити, що процес управління спрямований на досягнення конкретних завдань за допомогою управлінських методів, способів та законодавчо окреслених функцій.

На думку М. Якимчука, реформування прокуратури та її становлення як незалежного державного органу потребують переосмислення та глибокого аналізу засад її організації та діяльності, одним з найважливіших аспектів яких є управління. Оскільки прокуратура виступає системи стримувань і противаг, направленою на запобігання прийняттю незаконних нормативно-правових актів та здійсненню протиправних дій, а також взаємодію гілок влади з метою підтримання режиму законності та правопорядку, забезпечення та захисту прав і свобод людини і громадянина, належне управління даного державного органу набуває підвищеного значення з урахуванням поєднаності процесуальної діяльності з іншими державними інституціями [4, с. 211].

В науковій літературі під поняттям керівництво в органах прокуратури прийнято розуміти діяльність керівника по створенню та підтриманню організаційного порядку і управління справою і людьми [5, с. 6–7].

Проаналізувавши спеціалізований закон про прокуратуру, галузеві накази з основних напрямків діяльності та кримінальне процесуальне законодавство можемо зазначити, що керівний склад органів прокуратури представлений Генеральним прокурором, керівниками обласних прокуратур, керівниками окружних прокуратур, а також їх першими заступниками і заступниками, які діють у межах своїх повноважень.

Головне значення у функціонуванні системи органів прокуратури відіграє Генеральний прокурор, а тому забезпечення його незалежності від зовнішнього впливу формує незалежність діяльності всіх підпорядкованих прокурорів органів прокуратури.

В своїй роботі Р.І. Басараб зазначає, що існуюча система гарантій незалежності прокурорів впливає із засади незалежності (самостійності) діяльності Генерального прокурора. Нормативне закріплення гарантій діяльності інституту Генерального прокурора вносить конкретність і стійкість в управлінські відносини, а також забезпечує суворе дотримання норм законодавства, ефективні гарантії діяльності Генерального прокурора паралельно забезпечують ефективне функціонування всієї централізованої системи органів прокуратури [6].

Відповідно до положень ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.



Загальні спільні для прокурорів усіх рівнів засади діяльності закріплені в статті 3 Закону України «Про прокуратуру».

Недотримання зазначених засад з боку вищого керівництва органів прокуратури та керівників обласних, окружних прокуратур незмінно призводить до порушення гарантії незалежності підлеглих прокурорів, які відображені в статті 16 Закону України «Про прокуратуру». З метою здійснення позапроцесуального впливу на підпорядкованих прокурорів, керівник не позбавлений повноважень впливу на кожну з гарантії незалежності, перелічених в статті 16 спеціалізованого Закону, шляхом:

1) ігнорування порядку призначення та звільнення з посади, ініціювання дисциплінарного провадження відносно прокурора;

2) позапроцесуального втручання в здійснення повноважень прокурора на стадії досудового розслідування та підтримання публічного обвинувачення в суді;

3) порушення встановленого законом порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури, у тому числі матеріального забезпечення прокурора.

Переходячи безпосередньо до дослідження впливу керівництва органів прокуратури на забезпечення незалежності окремих прокурорів першочергово слід зазначити, що саме Генеральний прокурор, з урахуванням його повноважень визначених в статті 9 спеціалізованого Закону, є особою яка задає курс діяльності всіх територіальних органів прокуратури та має вирішальний вплив на дотримання засад діяльності органу цілому.

Саме тому, призначений Генеральний прокурор має першочергово набувати всі гарантії незалежності, зокрема від політичного тиску.

В спеціалізованому Законі про прокуратуру прямо передбачено, що прокурор не може належати до будь-якої політичної сили (ч. 3 ст. 18 Закону), проте в статті 40 Закону серед критеріїв відповідності Генерального прокурора відсутні обов'язок не входження до будь-яких політичних партій.

Політична нейтральність першого керівника органів прокуратури та здатність виконання своїх обов'язків виключно на підставі засад діяльності органу та законодавчих норм, не надаючи переваг певним категоріям громадян, викликає обґрунтовані сумніви.

Підкреслюючи важливість вирішення проблеми із незалежністю Генерального прокурора, Є. Шаблін вказує на доцільність нормативного визначення, що звільнення Генерального прокурора допускається Президентом України або більшістю на родних депутатів України з чітко встановленого Конституцією кола правових підстав, або за поданням глави держави конституційною більшістю парламенту – з політичних підстав. На його думку, це дасть керівнику прокуратури змогу бути незалежним, але не безконтрольним [7, с. 191].

Таким чином, питання політичної нейтральності прокурорів, та, зокрема прокурорів вищого рівня або Генерального прокурора, потребує більш ретельного наукового аналізу та законодавчого врегулювання, оскільки керівники органів прокуратури, будучи політично заангажовані, можуть використовувати свої посадові повноваження для лобіювання інтересів політичних партій чи окремих політичних персон.

У зв'язку з викладеним, з метою приведення у відповідність пропонується доповнити частину 3 статті 40 Закону України «Про прокуратуру» пунктом наступного змісту: «На посаду Генерального прокурора може бути призначений громадянин України, який: протягом останніх п'яти років не був членом будь-якої політичної партії».

Слід нагадати, що Венеціанською комісією окремо досліджувалося питання політичної нейтральності прокурорів в Україні, в результаті чого сформовано ряд зауважень, що вказують на політизацію посади Генерального прокурора. Зокрема, в звіті комісії зазначено, що надмірна централізація ролі Генерального прокурора разом із залежністю Генерального прокурора від політичних органів перешкоджає незалежності та самостійності прокуратури [8].

В контексті розгляд питання можливого впливу на процесуальних керівників з боку безпосередніх керівників слід зазначити, що відповідно до норм спеціалізованого Закону (статті 9, 11, 13) повноваження керівників прокуратур усіх рівнів, включаючи Генерального прокурора, зводяться виключно до виконання організаційно-розпорядчих чи



адміністративного-господарських обов'язків. В частині процесуального контролю за діяльністю правоохоронних органів діючий Закон України «Про прокуратуру» виділяє лише координаційну функцію керівників органів прокуратури (стаття 25), що реалізується шляхом проведення спільних координаційних нарад з керівниками територіальних правоохоронних органів, на яких заслуховується інформація щодо їхньої діяльності у сфері протидії злочинності, рішення яких є обов'язковим до виконання всіма зазначеними в ньому правоохоронними органами.

В іншій частині процесуальні відносини з підпорядкованими прокурорами фактично закріплюються нормами галузевих нормативно-правових актів та нормах діючого кримінального процесуального законодавства України.

Виходячи з норм кримінального процесуального законодавства постає декілька чітко окреслених повноважень керівника органу прокуратури, які мають прямий вплив на прокурорів:

По-перше, призначення прокурора чи групи прокурорів у кримінальному провадженні та її заміна.

Так, в статті 37 Кримінального процесуального кодексу України закріплено, що прокурор, який здійснюватиме повноваження прокурора у конкретному кримінальному провадженні, визначається керівником відповідного органу прокуратури після початку досудового розслідування. У разі необхідності керівник органу прокуратури може визначити групу прокурорів, які здійснюватимуть повноваження прокурорів у конкретному кримінальному провадженні, а також старшого прокурора такої групи, який керуватиме діями інших прокурорів.

При цьому, прокурор здійснює повноваження прокурора у кримінальному провадженні з його початку до завершення кримінального провадження, а у разі якщо прокурор не може прововжувати здійснення повноважень через задоволення заяви про його відвід, тяжку хворобу, звільнення з органу прокуратури або з іншої поважної причини, що унеможливило його участь у кримінальному провадженні, повноваження прокурора покладаються на іншого прокурора керівником відповідного органу прокуратури.

На практиці вказана норма частини 3 статті 37 Кримінального процесуального кодексу України надає керівнику органу прокуратури дискрецію впливу на процесуальних керівників, формування їх рівня навантаженості та заміну старшого групи прокурорів без наявних об'єктивних підстав та, навіть, без повідомлення про це процесуального керівника.

На думку О. Крикунова та Г. Денісова норма про незмінність прокурора у кримінальному провадженні масово порушується через надмірно велике збільшення обсягу його роботи. Вирішення цієї проблеми науковці пропонують через визначення нормативів максимального навантаження на прокурора. Розповсюджена практика створення груп прокурорів тільки маскує, а не вирішує проблему їх перевантаженості і не забезпечує мету запровадження правила про незмінність прокурора у кримінальному провадженні [9, с. 100].

Неможливість оскарження рішення керівника органу прокуратури про зміну прокурора зводить нанівець забезпечення засади незмінності прокурора як складової його процесуальної незалежності. Саме тому, доцільним є внесення змін до діючої норми процесуального законодавства шляхом доповнення статті 37 Кримінального процесуального кодексу України частиною 4 наступного змісту: «Рішення про зміну прокурора чи групи прокурорів може бути оскаржене слідчому судді учасниками кримінального провадження протягом 10 днів з моменту отримання копії рішення», а також доповнити частину 1 статті 77 Кримінального процесуального кодексу України пунктом наступного змісту «у випадку порушення встановленого статтею 37 цього Кодексу порядку призначення або заміни прокурора/старшого групи прокурорів».

По-друге, можливе порушення незалежності окремих прокурорів з боку керівника органу прокуратури шляхом надання вказівок у конкретних кримінальних провадженнях.

Так, діючий Кримінальний процесуальний кодекс України не визначає керівника органу прокуратури як процесуального суб'єкта, що входить до складу сторони



обвинувачення (ст. 3). В той же час, положення частин 5, 6 статті 36 покладають обов'язок на керівника органу прокуратури перевірку ефективності досудового розслідування та законності, обґрунтованості прийнятих процесуальних рішень в ході досудового розслідування.

Окремо слід визначити положення статті 308 Кримінального процесуального кодексу України, що регламентує обов'язок керівника здійснити перевірку дотримання розумних строків під час досудового розслідування, та у разі виявлення таких порушень надати прокурору відповідні вказівки щодо строків вчинення певних процесуальних дій або прийняття процесуальних рішень. Частиною 3 даної статті передбачено, що службові особи, винні в недотриманні розумних строків, можуть бути притягнуті до відповідальності, встановленої законом.

В згаданому випадку (ст. 308) законодавцем не закріплено обов'язок прокурора вищого рівня надати підпорядкованому прокурору саме письмові вказівки, що не узгоджується з іншими нормами та стандартами діяльності.

Положеннях пункту 10 Рекомендації REC (2000) 19 передбачено, що кожен прокурор має право вимагати, щоб розпорядження, які даються йому або їй, були викладені в письмовій формі [10].

За нормами пункту 64 Висновку КРЕП № 19 (2024) залежно від правової системи країни, генеральний прокурор може також брати участь у розподілі справ і мати повноваження перерозподіляти справи між прокурорами. Ці процеси повинні бути справедливими та прозорими, базуватися на чітких критеріях, зокрема складності, характері чи обсязі справ, професійному досвіді, навичках, спеціалізації та завантаженості окремих прокурорів. Вони повинні відповідати вимогам неупередженості стосовно структури, обов'язків і компетенцій органів прокуратури. Рішення вищих прокурорів про вилучення справ від підлеглих прокурорів мають бути обґрунтованими та складатися в письмовій формі [11].

В. Долежан в своїй роботі зазначає, якщо працівник прокуратури вважає, що розпорядження якоюсь мірою незаконні або суперечать його або її сумлінню, необхідно провести відповідну внутрішню процедуру, яка може призвести до його або її можливої заміни [12, с. 35–37].

Говорячи про повноваження керівника органів прокуратури та його вплив на рядових прокурорів слід зазначити, що майже всі сторони процесуальної діяльності органів прокуратури регулюються окремими галузевими наказами Генерального прокурора. Так, основним наказом Генерального прокурора, що стосується переважної більшості випадків взаємодії між вищим керівництвом та прокурорами є наказ «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» [13]. Вказаним галузевим нормативно-правовим актом охоплюються майже всі процесуальні стадії під час досудового розслідування та судового розгляду кримінальних проваджень, покладається обов'язок на прокурорів узгоджувати та інформувати керівників органів прокуратури відповідного рівня про прийняті процесуальні рішення та наслідки розгляду. Фактично, з редакції даного наказу, на відміну від попереднього № 51, було вилучено поняття перевірок прокуратурою вищого рівня, даний принцип взаємодії залишено лише на рівні методичної допомоги, що за своїм змістом нічим не відрізняється від перевірок діяльності органів прокуратури, адже щорічно керівниками обласних прокуратур затверджується річні плани надання методичної та практичної допомоги підпорядкованим органам прокуратури, за результатами яких складаються окремі довідки з виявленими недоліками, списком працівників, які їх допустили, та пропозиціями врахування виявлених порушень під час чергового щорічного оцінювання діяльності прокурорів та їх преміювання. В якості методів впливу на рядових прокурорів використовується механізм проведення нарад із питань діяльності прокурорів (пункт 2 Наказу). Таким чином, на даний час існує потреба вдосконалення положень наказу, що стосуються перевірок діяльності органів прокуратури та окремих процесуальних керівників, зокрема шляхом більш чіткого формулювання підстав та меж таких перевірок. Також необхідно усунути формулювання, використання яких дозволить проводити приховані перевірки під виглядом іншої діяльності (наприклад, «надання фахової практичної та методичної допомоги», «узгодження прийняття процесуальних рішень з галузевим відділом прокуратури вищого рівня»). Вказані



обставини негативно впливають на кінцевий стан незалежності процесуальних керівників, оскільки більшість процесуальних рішень потребують додаткового узгодження з обласною прокуратурою чи Офісом Генерального прокурора.

Зазначеним вище наказом Генерального прокурора № 309 (пункт 9.3) передбачено, що при визначенні прокурора, який здійснюватиме повноваження прокурора у конкретному кримінальному провадженні, керівнику органу прокуратури слід урахувати: територіальну юрисдикцію прокуратури; кількість слідчих, які здійснюють досудове розслідування у конкретному кримінальному провадженні, їхній досвід роботи та спеціалізацію; кількість кримінальних проваджень, у яких відповідний прокурор здійснює повноваження прокурора самостійно та у складі групи прокурорів, досвід роботи, спеціалізацію; кількість прокурорів у конкретному кримінальному провадженні; навантаження (складність кримінальних проваджень, у яких прокурором здійснюється процесуальне керівництво, зокрема багатоепізодність, суспільний резонанс, тяжкість кримінального правопорушення, місце скоєння, необхідність проведення першочергових, невідкладних слідчих (розшукових) і негласних слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій, їх обсяг та участь прокурора в розгляді слідчими суддями клопотань, скарг під час досудового розслідування, строк досудового розслідування та запобіжного заходу стосовно підозрюваного, необхідність підготовки документів для їх продовження, участь у продовженні строків, кількість учасників кримінального провадження тощо); інші обставини, які викликають обґрунтовані сумніви в неупередженості прокурора або можуть зумовити виникнення конфлікту інтересів.

Натомість, діючий Кримінальний процесуальний кодекс України не містить будь-яких застережень чи критеріїв визначення групи прокурорів.

На практиці, накази про розподіл обов'язків між прокурорами здебільшого ігноруються, так само як і навантаження процесуальних керівників. Через відсутність чітких алгоритмів визначення навантаження процесуальних керівників, призначення прокурора/групи прокурорів у кримінальних провадженнях відбувається залежно від волевиявлення керівника органу прокуратури чи його заступників. Непоодинокими є випадки заміни складу групи прокурорів без належного мотивування і доведення свого рішення до прокурорів, яких стосується таке рішення. Вказані обставини становлять підвищені ризики щодо можливості втручання в незалежність процесуальної діяльності прокурорів, заміну одних прокурорів іншими, призначення прокурором в справі під час перебування процесуальних керівників у відпустці, на лікарняному, тощо.

На необхідності прозорого та справедливого розподілу справ між прокурорами постійно наголошували експертами національного та міжнародного рівнів. Так, в звіті за 2024 рік Європейської комісії щодо дослідження рівня незалежності та неупередженості прокурорів зазначено про необхідність запровадити систему випадкового розподілу справ між прокурорами на основі суворих та об'єктивних критеріїв, включаючи спеціалізацію, з належними гарантіями від маніпуляцій та ефективним механізмом оскарження рішень про заміну прокурора [14].

Аналогічна позиція щодо необхідності запровадження автоматизованого розподілу кримінальних справ викладена в дослідженні Центру політико-правових реформ, відповідно до якого зроблено висновок про необхідність запровадження в прокуратурі, як у суді, автоматизованого розподілу кримінальних проваджень, який міг би враховувати, зокрема, і спеціалізацію прокурорів – ювенальну, військову, екологічну тощо. Якщо залишати ручний розподіл, то тоді й до критеріїв оцінювання керівника прокуратури треба віднести його спосіб формування навантаження підлеглих

Також в дослідженні зазначається про брак законодавчих механізмів, які можуть забезпечити неможливість зміни групи прокурорів довільно або без повідомлення про це прокурорів – процесуальних керівників, або лише якщо неефективність досудового розслідування встановлено рішенням дисциплінарного органу чи слідчим суддею в межах реалізації функції судового контролю за дотриманням прав і свобод людини в кримінальному провадженні [15, с. 42–48].



З вищевикладеним неможливо не погодитися, оскільки запровадження автоматизованої системи розподілу кримінальних проваджень між прокурорами за критеріями досвіду, з урахуванням об'єктивних чинників, зокрема, спеціалізації прокурора, навантаженості, не лише сприятиме зниженню можливих втручати з боку безпосередніх керівників, а й забезпечуватиме уникнення корупційних ризиків, сприятиме утвердженню принципу незмінності складу групи прокурорів.

Третім суттєвим механізмом впливу на прокурорів з боку керівників органів прокуратури є неправомірне використання системи призначення річної премії, що впливає на особисту автономію прокурорів. Діючим спеціалізованим законом запроваджено фіксований обсяг заробітної плати прокурорів виходячи з визначення розміру прожиткового мінімуму. Відсутність чітких та прозорих правил нарахування річної премії прокурорів, яка може досягати 30 відсотків розміру суми їх посадового окладу, отриманої за відповідний календарний рік, доволі часто використовується не як спосіб стимулювання за високі результати діяльності, а як механізм впливу на прийняття рішень та вчинення дій прокурорами.

Проте, вказані системи оцінювання, та як наслідок, преміювання прокурорів залишаються виключно декларативними. До теперішнього часу діє наказ Генерального прокурора від 30.10.2020 № 503 «Про затвердження Тимчасового положення про систему оцінювання якості роботи прокурорів та преміювання прокурорів» [16], саме на його правовій базі здійснюється нарахування щорічної премії процесуальним керівникам, тобто норми щодо періодичної та індивідуальної системи оцінювання якості прокурорів залишилися нереалізованими. Таким чином, реалізація положень на практиці все ще викликає питання, тому слід зосередитись на пошуку відповідних рішень.

Останнім способом впливу на прокурорів, що має наслідком порушення їх незалежності, та використовується керівниками органів прокуратури слід назвати відсутність прозорого та справедливого кар'єрного просування прокурорів.

В згаданому Звіті Європейської комісії від 30.10.2024 йдеться, що протягом 2025 року Україна повинна «досягти подальшого прогресу у запровадженні прозорого та заснованого на заслугах відбору прокурорів керівного рівня та посилення дисциплінарної системи для прокурорів шляхом внесення змін до законодавчої бази та вжиття необхідних інституційних заходів» [14]. Також Єврокомісія вказує, що органи прокурорського самоврядування, що безпосередньо задіяні в процесі утвердження та гарантування незалежності прокурорів працюють, але їх незалежність, зокрема від Офісу Генерального прокурора, доброчесність, повноваження та автономні ресурси потребують посилення. Зокрема наголошується на тому, що Рада прокурорів дотепер не є постійнодіючим органом, а фінансування та матеріально технічне забезпечення таких самоврядних органів ставить їх в пряму залежність від Офісу Генерального прокурора.

З системного аналізу правових норм Закону України «Про прокуратуру» ми бачимо, що функції реалізації кадрової політики органів прокуратури розділені між обома зазначеними вище органами (Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів та Радою прокурорів України), але питання призначення на певні керівні посади не належить до переліку обов'язків жодного з них. Окремі положення закону щодо кадрових питань є недостатньо чіткими (зокрема, щодо звільнення з адміністративних посад за неналежне виконання обов'язків), а інші – щодо того, в який саме спосіб окремий орган має забезпечити досягнення відповідних цілей (наприклад, забезпечення Радою прокурорів дотримання незалежності прокурорів). Вказані процедурні прогалини можуть використовуватися для досягнення впливу на прокурорів та становлять окремі загрози незалежності прокурорів. Саме тому, діючий стан справ гостро потребує перегляду положень спеціалізованого закону та прийнятих на його основі підзаконних нормативно-правових актів, якими визначаються функції названих органів в частині забезпечення чіткого регулювання всіх функцій та їх розмежування між даними органами, або в цілому закріпити питання кадрової політики лише за одним органом.

Висновки. Резюмуючи зазначене питання слід сказати, що роль керівника органів прокуратури в дотриманні законодавчих гарантій та принципів незалежності прокурорів



посідає провідне місце. Починаючи з адміністративних повноважень керівного змісту (наприклад, затвердження правил внутрішнього трудового розпорядку чи розподілу обов'язків між прокурорами) і до виконання кримінальних процесуальних повноважень (призначення прокурорів та перегляду прийнятих ними рішень, надання вказівок, тощо) керівники органів прокуратури мають законодавчі та адміністративні методи впливу на процесуальних керівників, що, за наявності корупційних чинників, може бути використано для впливу на рішення та дії процесуального характеру. Оскільки у кримінальному провадженні важлива роль відведена діяльності керівнику органу прокуратури, саме він має бути взірцем для підлеглих щодо захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Саме тому, нинішнє кримінальне процесуальне законодавство, а також норми спеціалізованого закону потребують вдосконалення, з метою приведення його до загально-європейських стандартів діяльності органів прокуратури.

Список використаних джерел:

1. Соловійов В.М. Поняття і сутність правового регулювання державного управління в Україні. Університетські наукові записки. 2007. № 3 (23). С. 27–33.
2. Основи економічної теорії : підручник у 2-х кн. / за ред. Ю. В. Ніколенка. Київ, 1998. 272 с.
3. Наука управління загальноосвітнім навчальним закладом / Десятов Т. М., Коберник О. М., Тевлін Б. Л., Чепурна Н. М. – Харків, 2004. 240 с.
4. Якимчук М.К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Чернівці, 2002. 396 с.
5. Давиденко Л.М. Організація роботи в органах прокуратури. Харків: Інститут підвищення кваліфікації ГПУ, 1996. С. 6–7
6. Басараб Р.І. Гарантії діяльності Генерального прокурора України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. №71. С. 327–332.
7. Шаблін Є.І. Розвиток принципу незалежності прокуратури у національному законодавстві в контексті незалежності Генерального прокурора України. *Вісник кримінального судочинства*. 2016. № 3. С. 186–192.
8. Висновок № 735/2013 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: 17.05.2025).
9. Крикунов О., Денісова Г. Незмінність прокурора у кримінальному провадженні. *Історико-правовий часопис*. 2020. № 1 (15), С. 95–101.
10. Рекомендація № (2000) 19 Кабінету Ради Міністрів державам членам Ради Європи щодо ролі державної прокуратури в системі кримінального правосуддя, прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 6 жовтня 2000 року на 724–1 зустрічі заступників міністрів. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2000_19_2000_10_6.pdf (дата звернення: 17.05.2025).
11. Висновок КРЕП №19 (2024) щодо організації діяльності органів прокуратури для забезпечення їхньої незалежності та неупередженості. Страсбург, 29 жовтня 2024 року. URL: <https://rm.coe.int/opinion-no-19-2024-of-the-ccpe-ua/1680b34283> (дата звернення: 17.05.2025).
12. Долежан В.В. Проблеми забезпечення незалежності прокурора у межах прокурорської системи України і окремих органів прокуратури // Збірник тез та доповідей Третьої регіональної конференції для прокурорів країн Центральної, Східної Європи та Середньої Азії (м. Одеса, 18 жовтня 2007 року). Одеса, 2007. С. 34–44.
13. Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні : наказ Генерального прокурора № 309 від 30.09.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0309905-21#Text> (дата звернення: 17.05.2025).
14. Ukraine 2024 Report. European Commission. Brussels, 30.10.2024. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2024_en (дата звернення: 17.05.2025).



15. Оцінка державної політики у сфері реформування прокуратури України протягом 2014-2023 років / М. Хавронюк, Є. Крапивін, Д. Писаренко, 2023. 200 с. URL: <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2024/09/Otsinka-reformuvannya-prokuratury-2014-2023.pdf> (дата звернення: 17.05.2025).

16. Про затвердження Тимчасового положення про систему оцінювання якості роботи прокурорів та преміювання прокурорів : Наказ Генерального прокурора від 30.10.2020 № 503. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0503905-20#Text>. (дата звернення: 17.05.2025).

