

МІНІСТЕРСТВО ОВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

На правах рукопису

ДОБРОВОЛЬСЬКИЙ Дмитро Миколайович

УДК 347.963 (477)

**НЕЗАЛЕЖНІСТЬ ЯК ЗАСАДА ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ
ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ**

Спеціальність 12.00.10 – судоустрій, прокуратура та адвокатура

Дисертація на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Науковий керівник
ПОЛЯНСЬКИЙ Юрій Євгенович,
кандидат юридичних наук,
професор

Одеса – 2016

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
-------------------	----------

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЗАСАДИ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ПРОКУРАТУРИ.....12

1.1. Засада незалежності у дослідженнях вітчизняних та зарубіжних авторів.....	12
---	-----------

1.2. Методологія дослідження засади незалежності прокуратури.....	23
--	-----------

Висновки до розділу 1.....	37
-----------------------------------	-----------

РОЗДІЛ 2. ЗАГАЛЬНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАСАДИ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНИ.....40

2.1. Історія становлення засади незалежності прокуратури на теренах сучасної України.....	40
--	-----------

2.2. Поняття та зміст незалежності як засади організації та діяльності органів прокуратури.....	63
--	-----------

2.3. Міжнародно-правові стандарти незалежності прокуратури.....	84
--	-----------

Висновки до розділу 2.....	98
-----------------------------------	-----------

РОЗДІЛ 3. ГАРАНТІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАСАДИ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ПРОКУРАТУРИ ТА ШЛЯХИ ЇХ УДОСКОНАЛЕННЯ.....102

3.1. Забезпечення додержання професійних стандартів діяльності прокурорів в контексті незалежності прокуратури.....	102
--	------------

3.2. Забезпечення незалежності Генерального прокурора при здійсненні ним повноважень.....	116
--	------------

3.3. Роль органів прокурорського самоврядування у забезпеченні реалізації засади незалежності прокуратури.....	138
---	------------

Висновки до розділу 3.....	157
ВИСНОВКИ.....	160
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	164
ДОДАТОК.....	194

ВСТУП

Актуальність теми. На теперішній час прокуратура посідає одне з провідних місць у системі правоохоронних органів, забезпечуючи відповідно до покладених на неї завдань додержання вимог закону в країні у межах функцій, визначених Основним Законом. Чинним законодавством про прокуратуру визначено засади організації та діяльності прокуратури. Проте на теоретичному рівні й у практиці функціонування органів прокуратури України поки не вироблено єдиного розуміння щодо поняття, змісту та меж такої засади її організації та діяльності, як незалежності, що зумовлює актуальність теми дисертаційної роботи. Не можна сказати, що на попередніх історичних етапах в умовах різних соціально-економічних формацій та політичних режимів незалежність як засада організації та діяльності прокуратури не була предметом дослідження науковців і прокурорів-практиків.

За часів Російської Імперії, у складі якої перебувала значна частина сучасної території України, питання організації та діяльності прокуратури через призму реалізації положень судово-правової реформи другої половини XIX ст. досліджували такі відомі діячі, як: М. Муравйов, І. Фойницький, Л. Таубер, А. Коні та ін. За часів національно-визвольної революції (1917 – 1920 рр.) також робилися спроби запровадження прокуратури, приймалися відповідні законодавчі акти, навіть закріплювалися риси її незалежності, проте внаслідок стрімкої зміни державних режимів, через складності політичного характеру у той період неможливо було ретельно дослідити процеси становлення цього правоохоронного органу

В УРСР і незалежній Україні питання організації і діяльності прокуратури висвітлювались у наукових працях Д. Бакаєва, Ю. Грошевого, Л. Грицаєнка, Л. Давиденка, В. Долежана, Ю. Дьоміна, Е. Іскендерова, В. Малярєнка, В. Зеленецького, П. Каркача, С. Ківалова, І. Ковальчук, Т. Колесник, М. Косюти, І. Марочкіна, В. Малюги, О. Михайленка, М. Мичка, Г. Мурашина, С. Подкопаєва, Ю. Полянського, М. Руденка, В. Сухоноса, Я. Толочко,

М. Якимчука та ін. Значний внесок у дослідження теоретичних та практичних аспектів функціонування фіскалів та пізніше прокуратури зробили такі зарубіжні вчені, як Б. Басков, В. Бессарабов, О. Берензон, Б. Звірбуль, В. Ключков, Б. Коробейніков, О. Козлов, Л. Плєвако, М. Рагінський, В. Рябцев, Д. Серов, О. Ястребов та ін.

Проте дослідження проблем реалізації засади незалежності в організації та діяльності прокуратури або не посідало провідного місця у дослідженнях цих та інших авторів, або певною мірою засмічувалось ідеологічними штампами (щодо досліджень, здійснених за радянських часів).

Варто виокремити дослідження Т. Колесник «Гарантії незалежності прокуратури в Україні : адміністративно-правове закріплення та реалізація» (2015), виконане у Варто виокремити дослідження Т. Колесник «Гарантії незалежності прокуратури в Україні: адміністративно-правове закріплення та реалізація» (2015), виконане у межах спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, що й зумовило характер та предмет наукової роботи. З позицій адміністративного права автором досліджено поняття гарантій незалежності, особливо позитивним є те, що це дослідження виконано уже на підставі Закону України «Про прокуратуру» 2014 р. Водночас зміст засади незалежності, різноманітні організаційні аспекти реалізації засади незалежності прокуратури залишилися поза увагою. Окрім того, внесення 2 червня 2016 р. змін до Конституції України, за якими статті про прокуратуру тепер містяться у розділі «Правосуддя», зумовлює потребу здійснення подальших ґрунтовних наукових пошуків щодо реалізації засад організації та діяльності цього правоохоронного органу, вироблення науково обґрунтованих пропозицій з удосконалення законодавства у цій сфері.

Дослідженнями проблем організації і діяльності прокуратури займалися науковці і практики інших європейських країн, особливо в рамках їхнього співробітництва з Європейською комісією «За демократію через право» (Венеціанською комісією). Отже, на теперішній час є чимало проблем реалізації незалежності прокуратури як засади її організації та діяльності, вирішення яких

має і теоретичне, і практичне значення, особливо в умовах прискорення процесу реформування правоохоронної системи України. Обраний напрямок дисертаційного дослідження розвитку прокурорської системи України належить до числа пріоритетних.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до плану наукових досліджень кафедри організації судових, правоохоронних органів та адвокатури Національного університету «Одеська юридична академія» «Актуальні аспекти судової реформи в Україні», що є складовою частиною теми «Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку української державності та права» (державний реєстраційний номер 0110U000671).

Мета і задачі дослідження. Метою дисертаційного дослідження є вироблення теоретичних положень, які визначають роль і значення засади незалежності в її організації та діяльності і вироблення практичних рекомендацій удосконалення законодавства України у цій сфері.

Для досягнення мети було поставлено та вирішено такі основні задачі:

визначити стан наукових досліджень за темою дисертаційної роботи, розкрити його методологічні засади і предмет;

сформувати загальну методологію дослідження предмета дисертації;

визначити поняття, зміст та межі, виокремити основні риси незалежності як засади організації та діяльності прокуратури;

визначити історичні тенденції та окреслити основні етапи становлення незалежності як засади організації та діяльності прокуратури;

розкрити основні напрямки реалізації незалежності як засади організації та діяльності прокуратури;

сформулювати пропозиції з удосконалення законодавства та практики його застосування щодо реалізації засади незалежності прокуратури.

Об'єктом дослідження є функціонування прокуратури як явища правової дійсності.

Предметом дослідження є незалежність як засада організації та діяльності прокуратури.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є комплекс загальнофілософських, загальнонаукових і спеціальних методів пізнання, вибір яких було зумовлено науковою та прикладною доцільністю. За допомогою універсального діалектичного методу досліджено проблеми реалізації засади незалежності прокуратури в усій їх складності та суперечливості, а також визначено шляхи розв'язання цих суперечностей у процесі подальшого реформування прокурорської системи України в умовах побудови правової держави [рр. 2, 3]. Історико-правовий метод дозволив розкрити об'єктивні закономірності та тенденції становлення засади незалежності прокуратури [п. 2.1]. За допомогою порівняльно-правового методу зіставлено та порівняно законодавство та практику діяльності органів прокуратури в Україні та інших державах з розвинутими демократичними і правовими традиціями [п. 2.2]. Використання спеціально-юридичного методу та методу системного аналізу, а також логіко-правового методу дозволило дослідити зміст окремих норм законодавства, які стосуються теми дисертаційної роботи, у їх системному зв'язку [р. 3]. Застосування статистичного методу допомогло у визначенні кількісних показників окремих аспектів діяльності прокуратури [р. 3]. За допомогою конкретно-соціологічного методу наукового пізнання проведено опитування серед ста сімдесяти прокурорів та з'ясовано їх думку стосовно актуальних проблем реалізації незалежності в організації та діяльності прокурорів [рр. 2, 3]. Використано й інші методи наукового пізнання у їх взаємозв'язку та взаємозалежності. Це сприяло всебічності, повноті й достовірності висновків і пропозицій автора.

Теоретичну базу дисертації становлять наукові праці з теорії держави і права, конституційного права, теорії і практики діяльності прокуратури, адміністративного права та інших галузей, а також відповідні проекти законодавчих актів.

Нормативною базою дисертації є Конституція України, Закон України «Про прокуратуру», міжнародні нормативно-правові акти, які стали 4 частиною національного законодавства, Рішення Конституційного Суду України та

Європейського Суду з прав людини, інші нормативно-правові акти.

Емпіричну базу дослідження становлять: статистичні дані та матеріали узагальнення практики Генеральної прокуратури; організаційно- управлінські документи Генеральної прокуратури України, що стосуються реалізації засад прокурорської діяльності; результати соціологічного опитування ста сімдесяти прокурорських працівників із дискусійних питань реалізації засади незалежності прокуратури.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертаційна робота є першим монографічним дослідженням, в якому з урахуванням змін до Конституції України, оновлення законодавства про прокуратуру та інших нормативно-правових актів висвітлюються питання реалізації засади незалежності прокуратури. На підставі результатів дослідження обґрунтовано нові наукові положення, висновки та пропозиції, що виносяться на захист:

уперше:

виокремлено визначальні риси засади незалежності прокуратури: історична обумовленість, нормативність, загальновизнаність, найзагальніший та основоположний характер, універсальність, комплексність та системність;

запропоновано незалежність прокуратури розглядати за такими критеріями: 1) об'єктивний, який передбачає створення в державі таких умов функціонування прокуратури, що мінімізують можливості незаконного втручання; 2) суб'єктивний, який, у свою чергу, поділяється на два підвиди: а) внутрішній – прокурори повинні почувати себе незалежними при здійсненні покладених на них завдань; б) зовнішній – громадяни мають бути переконані у тому, що органи прокуратури функціонують без незаконного впливу на їх організацію та діяльність;

доведено, що засада незалежності була притаманна прокуратурі із часу її запровадження та цілком відновлена лише за часів незалежності України, і визначено, що внутрішня незалежність прокурорів знайшла закріплення лише в законодавстві про прокуратуру 2014 р.;

обґрунтовано потребу розширення закріпленого у ст. 66 Закону України

«Про прокуратуру» переліку органів прокурорського самоврядування, до якого запропоновано включити збори прокурорів;

запропоновано надати зборам прокурорів право розглядати звернення прокурорів стосовно випадків посягання на їх незалежність;

удосконалено:

тезу щодо доцільності відновлення таких вимог до Генпрокурора, як наявність вищої юридичної освіти та попереднього стажу роботи на керівних посадах в органах прокуратури;

положення щодо політичної нейтральності Генерального прокурора, що розглядається як передумова незалежності прокурорської системи у цілому;

набули подальшого розвитку:

обґрунтування потреби розширення повноважень всеукраїнської конференції працівників прокуратури в частині не лише прийняття Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури, але й надання конференції повноважень із затвердження роз'яснень щодо практичного застосування окремих його положень, обговорення актуальних проблем організації і діяльності прокуратури;

пропозиції щодо посилення незалежності прокурорів при здійсненні добору прокурорських кадрів та притягненні прокурорів до дисциплінарної відповідальності;

рекомендації щодо підвищення ролі органів прокурорського самоврядування у забезпеченні незалежності прокуратури в цілому та окремих прокурорів;

обґрунтування основних шляхів удосконалення законодавства про прокуратуру з метою посилення її незалежності;

запропоновано зміни та доповнення до Конституції України та Закону України «Про прокуратуру».

Наукове та практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що сформульовані в дисертації теоретичні положення, висновки і рекомендації надалі можуть бути використаними у:

науково-дослідній сфері – для подальшого наукового осмислення і розробки проблем правового регулювання діяльності прокуратури;

правотворчій сфері – для удосконалення Закону України «Про прокуратуру», відомчих нормативно-правових актів Генеральної прокуратури України, що стосуються засад діяльності прокуратури;

організаційно-управлінській та правозастосовчій сферах – для удосконалення організації та діяльності органів прокуратури;

навчальному процесі – при викладанні дисциплін «Судові та правоохоронні органи України», «Прокуратура України», «Правоохоронна та правозахисна система України», а також при підготовці підручників та навчальних посібників із зазначених дисциплін.

Апробація результатів дослідження. Дисертацію обговорено і схвалено на засіданні кафедри організації судових, правоохоронних органів та адвокатури Національного університету «Одеська юридична академія».

Основні положення, висновки та рекомендації дисертації доповідалися на: Міжнародній науковій конференції, присвяченій ювілею академіка С.В. Ківалова «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 16-17 травня 2014 р.); Міжнародній науковій конференції «Правові та інституційні механізми забезпечення сталого розвитку України» (м. Одеса, 15-16 травня 2015 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку держави і права в умовах євроінтеграції» (м. Одеса, 20 травня 2016 р.).

Результати дисертаційного дослідження використовувалися автором у навчальному процесі при проведенні практичних занять із курсів «Судові та правоохоронні органи України», «Прокуратура України» тощо.

Публікації. Основні теоретичні положення, висновки та рекомендації дисертації відображено у 9 публікаціях, 5 із яких опубліковано у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку, 1 – у міжнародному науковому фаховому виданні, а також у 3 тезах наукових доповідей.

Структура дисертації відображає структуру, предмет та логіку

дослідження. Робота складається із вступу, 3 розділів (7 підрозділів), висновків, списку використаних джерел та додатку. Загальний обсяг роботи становить 195 сторінок, із них 163 сторінки основного тексту. Список використаних джерел міститься на 30 сторінках і налічує 275 найменувань. Додаток на 2 сторінках.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЗАСАДИ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ПРОКУРАТУРИ

1.1. Засада незалежності у дослідженнях вітчизняних та зарубіжних авторів

Перед Україною із проголошенням незалежності постало важливе завдання принципової перебудови усієї системи правоохоронних органів, цілковитого реформування законодавства у цій сфері, виходячи з ідеї пріоритету прав людини і громадянина.

Питання історії запровадження органів нагляду досліджувалися І.Я. Гурляндом, у центрі уваги якого знаходився Приказ великого государя таємних справ [1], який являв собою особисту канцелярію царя. Причини, якими було обумовлено законодавчі реформи Петра I із запровадження спочатку інституту фіскалів, а згодом – прокуратури, питання її організації та діяльності досліджувалися за тих часів у наукових працях С. Петровського [2], А. Градовського [3], Н. Буцковського [4], І. Фойницького [5] та ін.

Дослідження засад організації і діяльності радянської прокуратури в Україні, Росії та в інших союзних республіках у 20-х – на початку 50-х рр. минулого століття здійснювались в умовах обмеження її ролі у житті суспільства, в умовах, коли прокуратура не була незалежною, оскільки досить тривалий час ця засада не лише не знаходила свого відображення у тогочасному законодавстві, але й встановлювався досить жорсткий партійний контроль за функціонуванням прокуратури, а переважна частина прокурорських працівників були членами комуністичної партії. Зважаючи на це, публікації загального характеру щодо принципів організації та діяльності прокуратури розміщалися в основному на сторінках періодичних видань «Вісник радянської юстиції», «Вестник советской юстиции на Украине», «Червоне право», «Революційне право» (з 1958 р. – «Радянське право» та перейменований згодом на «Право України»), в яких містилися виступи керівників Прокуратури Української РСР,

науковці нечисленних вищих юридичних закладів.

У період здійснення нової економічної політики (20-ті рр. ХХ ст.) в юридичній пресі публікувались матеріали, присвячені усуненню шкідливих наслідків «воєнного комунізму», пов'язаних з обмеженнями прав і свобод громадян, а в 30-х рр. – питанням боротьби із шкідництвом і покарання т.зв. «ворогів народу», в тому числі у самій прокуратурі [6]. Питанню ж незалежності прокуратури увага взагалі не приділялася, що було обумовлено низкою об'єктивних факторів. По-перше, принцип незалежності взагалі не фігурував у тогочасному законодавстві, окрім положення ст. 17 Конституції СРСР 1936 р., яке залишилося декларативним, а, по-друге, прокуратура внаслідок політичної обстановки, яка склалася на той час в Україні, знаходилася під цілковитим контролем комуністичної партії, що відігравала провідну роль у функціонування держави в цілому, а не лише прокуратури. Єдиними винятком із цього правила були наукові публікації, в яких йшлося про загальновідомий лист В.І. Леніна «Про «подвійне» підпорядкування та законність», якого він надіслав 20 травня 1922 р. Й. Сталіну, де обґрунтував потребу запровадження незалежності органів прокуратури від місцевих органів влади.

Поступове розширення кола наукових доробків, у тому числі стосовно проблем організації та діяльності прокуратури, можна вкласти у два етапи.

Перший етап (середина 50-х – кінець 80 рр. ХХ ст.) пов'язаний з усуненням найнегативніших наслідків культу особи в діяльності правоохоронних органів, зокрема, з виданням Положення про прокурорський нагляд в СРСР від 24 травня 1955 р. [7, с. 222].

Упродовж цього періоду було видано декілька ґрунтовних монографічних робіт, в яких висвітлювалися різні аспекти реалізації принципів організації та діяльності радянської прокуратури, у тому числі і щодо засади незалежності, хоч і в усіченому вигляді. Виокремити слід монографію українського автора Г.О. Мурашина «Органы прокуратуры в механизме советского государства» (К. : Наук. думка, 1972. – 148 с.) і російських вчених С.Г. Березовської «Правовые гарантии законности в СССР» (М. : Изд-во АН СССР, 1952. – 475 с.),

В.В. Гаврилова «Сущность прокурорского надзора в СССР» (Саратов : Сарат. юрид. институт, 1984. – 216 с.) та ін.

У контексті дослідження становлення наукової думки щодо засади незалежності слід також виокремити публікації, присвячені принципам організації та діяльності тогочасної прокуратури, серед яких науковцями виокремлювався і такий принцип, як «керівна роль КПРС, або партійність», який полягав у тому, що «відповідно до цього принципу прокуратура як орган держави підпорядковується генеральній лінії партії, суворо наслідуює її вказівки, директиви». Серед статей такого характеру слід виділити, наприклад працю Г.І. Бровіна та В.М. Перфільєва «Ленинские принципы организации и деятельности советской прокуратуры» (Правоведение. – 1969. – № 2. – С. 7 – 13) [8, с. 7-13] та С.Г.Новікова «Закон о прокуратуре в СССР» (Правоведение. – 1981. – № 1. – С. 3 – 11) [9, с. 3-11].

Другий етап розвитку досліджень у галузі організації і діяльності радянської (нині – української) прокуратури (кінець 80-х – до теперішнього часу) відбувався і продовжує відбуватися в умовах, коли в суспільній свідомості і в діяльності органів державної влади, особливо в нових незалежних державах, утвердилось розуміння запровадження у практику державного будівництва нових політико-правових принципів: поділу влади, верховенства права, пріоритету прав і свобод людини перед іншими соціальними цінностями. Цьому сприяло небачене у світовій практиці зростання масштабів юридичної освіти, а відтак і наукових пошуків у галузі держави і права. Було поставлено завдання запозичувати досягнення інших розвинутих країн з усталеними демократичними режимами і відповідними правовими традиціями, у тому числі і щодо діяльності прокуратури [10]. На хвилі демократичних перетворень у незалежній Україні було визнано потребу закріплення та практичної реалізації засади незалежності в організації та діяльності прокуратури.

До числа найвагоміших монографічних робіт у цій сфері слід віднести наукові дослідження на здобуття вченого звання доктора юридичних наук вчених України: В.В. Долежана «Проблемы компетенции прокуратуры» (1991

р.) [11], М.В. Косюти «Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави» (2002 р.) [12], М.І. Мичка «Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України» (2001 р.) [13], В.В. Сухоноса «Прокуратура в механізмі української держави : проблеми теорії і практики» (2008 р.) [14] та його монографія «Прокуратура в системі державних органів України : теоретичний аналіз сучасного стану і перспективи розвитку» (2008 р.) [15]. У цих ґрунтовних наукових працях досліджувалися окремі аспекти забезпечення незалежності прокуратури. При цьому науковці не ставили собі за мету спеціальне дослідження цієї засади. Окрім того, цілковите оновлення законодавства про прокуратуру в 2014 р. та прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України в частині здійснення правосуддя» від 2 червня 2016 р., що безпосередньо і стосується прокуратури, вимагає подальшого ґрунтовного аналізу.

Свого часу після прийняття Закону України «Про прокуратуру» в Інституті підвищення кваліфікації Генеральної прокуратури України було підготовлено Науково-практичний коментар до цього закону (Д.М. Бакаєв, Ю.М. Грошевий, В.В. Долежан, 1993 р.) [16]. Аналогічними виданнями є також коментарі до цього ж закону за редакцією Ю.І. Руснака (2011 р.) [17] та А.В. Лапкіна (2015 р.) [18]. Серед науково-практичних видань тут також слід виокремити науково-практичний коментар у трьох томах, розроблений спільними зусиллями Генеральної прокуратури України на Національній академії прокуратури (2013 р.) [19]. Здійснений науковий аналіз указанного галузевого законодавчого акта надав практичним працівникам прокуратури можливість правильно тлумачити окремі його положення, зокрема, і в частині реалізації засади незалежності прокуратури.

Актуальні дослідження проводились і в Росії, серед яких можна виокремити монографії : О.Д. Бойкова, К.С. Скворцова та В.П. Рябцева «Проблемы развития правового статуса Российской прокуратуры в условиях переходного периода» (М., 1998) [20], докторські дисертації В.П. Рябцева «Правовые и организационные проблемы функционирования органов

прокуратуры» (М., 1985) [21] та М.В. Мельникова «Прокуратура России и ее роль в обеспечении конституционных прав и свобод граждан» (Ростов-на-Дону, 2001) [22], В.Г. Бессарабова «Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации» (М., 2001) [23] та його монографію «Прокуратура и контрольные органы России» (М., 1999) [24], М.С. Шалумова «Проблемы функционирования российской прокуратуры в условиях формирования демократического правового государства» (Екатеринбург, 2002) [25] та ін.

При дослідженні теоретичних і прикладних аспектів діяльності прокуратури науковці-юристи тією чи іншою мірою спиралися на фундаментальні положення філософії, теорії права та конституційного права.

Серед досліджень українських вчених, присвячених загальним питанням засад функціонування правової держави необхідно виокремити монографію А.М. Колодія «Принципи права України» [26], в якій ґрунтовно досліджено, окрім іншого, поняття, ознаки і принципи правової держави, у першу чергу, принципу верховенства права. Важливість цього дослідження полягає у тому, що незалежність прокуратури є неможливою за умов ігнорування в державі принципу верховенства права. Увагу цій проблематиці приділив також В.С. Ковальський у монографії «Охоронна функція права» [27].

Певне наукове значення є властивим підручникам, навчальним і методичним посібникам, в яких присвячується увага питанням щодо засад організації і діяльності прокуратури. До них, зокрема, можна віднести підручник П.М. Каркача та І.Є. Марочкина «Прокурорський нагляд в Україні» (Х. : Одісей, 2000. – 240 с.), І.І. Когутича «Прокурорський нагляд в Україні : курс лекцій» (К. : Атіка, 2004. – 352 с.), О.Р. Михайленка «Прокуратура України : підручник» (К. : Юрінком Інтер, 2005. – 159 с.), В.Т. Нора, Л.О. Береської, І.І. Когутича та ін. «Прокурорський нагляд в Україні : курс лекцій» (Л. : Тріада плюс, 2003. – 280 с.), В.В. Сухоноса, В.П. Лакизюка, Л.Р. Грицаєнка, М.В. Руденка «Прокуратура України : підручник. Академічний курс» (Суми : Університетська книга, 2005. – 556 с.), М.В. Косюти «Прокуратура України : навч. посібник» (2-ге вид., перероб. і доп. - К. : Знання, 2010. – 404 с.), А.В. Лапкіна (Основи прокурорської

діяльності в Україні : навч. посіб. у схемах / А.В.Лапкін. – 3-тє вид., змін. та доп. – Х. : Право, 2015. – 148 с.) тощо.

Активно ведеться робота у цьому напрямку також у Російській Федерації та інших країнах пострадянського простору, особливо з огляду на триваючу перебудову прокурорських систем і пов'язані із цим зміни в законодавстві про прокуратуру.

Грунтовний методичний посібник для російських прокурорів під назвою «Настольная книга прокурора» було видано НДІ проблем зміцнення законності і правопорядку при Генеральній прокуратурі Російської Федерації у 2002 р. [28]. З аналогічною назвою під редакцією С.Г. Кехлерова та О.С. Капінус було видано посібник у 2012 р. [29] та наступних роках [30]. Подібні видання розроблялися і в Білорусії [31].

У 2009 р. кафедрою організацій судових та правоохоронних органів Національного університету «Одеська юридична академія» під рубрикою «Антологія юридичної думки. Одеська школа права» було видано збірник наукових публікацій академіка С.В. Ківалова, професорів Ю.Є. Полянського, М.В. Косюти і В.В. Долежана під назвою «Перспективи судово-правової реформи в Україні», опублікованих до того у різних юридичних виданнях (742 с.) [32], значна частина статей якого тісно пов'язана з реформуванням прокуратури та забезпеченням її незалежності.

Серед спеціальної наукової літератури монографічного характеру, що безпосередньо стосується предмета дослідження, насамперед слід виокремити низку досліджень загального характеру, присвячених засадам організації та діяльності прокуратури. Тут варто виокремити дослідження на здобуття ступеня доктора юридичних наук М.В. Косюти «Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави» (2002 р.) [12] та його монографію з такою ж назвою. Варто також назвати монографічне дослідження українського вченого В.І. Малюги «Принципи організації та діяльності прокуратури України» [33] (2002 р.) та працю російського вченого М.М. Черепанова з аналогічною назвою [34] (2008 р.). У цих

дослідженнях науковці побічно досліджували поняття та зміст принципу незалежності прокуратури, оскільки саме він не був основним предметом висвітлення у їх наукових доробках. У цьому контексті можна також згадати кандидатську дисертацію Д.Л. Савенко «Верховенство права і законність в організації та діяльності прокуратури України : загальнотеоретичне дослідження» (2015 р.) [35], оскільки в ній розроблялися теоретичні аспекти реалізації засад організації та діяльності прокуратури.

Серед наукових доробків за темою дослідження обов'язково слід згадати про кандидатське дослідження Т.Є. Колесник «Гарантії незалежності прокуратури в Україні : адміністративно-правове закріплення та реалізація» [36] (2015 р.), виконане в межах спеціальності 12.00.07, що й обумовило характер роботи. Автором з позицій адміністративного права було досліджено поняття гарантій незалежності. Особливо позитивним є те, що це дослідження виконано було вже на підставі Закону про прокуратуру 2014 р. Водночас багато організаційних аспектів реалізації засади незалежності прокуратури залишилися поза увагою. Внесення влітку 2016 р. змін до Конституції України, тобто уже після захисту цієї дисертації, значно підвищують актуальність подальших наукових розробок у цій сфері.

Історичні аспекти становлення засади незалежності прокуратури в науковій літературі не знаходили свого висвітлення, хоча не можна стверджувати, що питання становлення прокуратури були поза увагою науковців. Водночас варто виокремити докторську дисертацію російського історика Д.О. Серова «Фискальская служба и прокуратура России первой трети XVIII в.» (2010 р.) [37], в якій автор ґрунтовно розглянув процес запровадження інституту фіскалату, пов'язуючи його з конкретними історичними подіями. Проте це дослідження цілком присвячено було саме історичним обставинам, без аналізу юридичної складової, оскільки це виходило за межі предмета дослідження. Проте Д.О. Серов висловив досить цікаву думку, що ліквідація фіскалів була пов'язана не з їх цілковитою корумпованістю, як про це згадується у більшості літературних джерел, а з їх принциповою позицією стосовно

боротьби із зловживаннями у фінансовій сфері посадовцями усіх рівнів. Можна виокремити кандидатські дисертації Р.В. Савуляка «Реорганізація органів прокуратури за судовою реформою 1864 р. в Україні» (2011 р.) [38] та В.В. Мурза «Прокуратура в державному механізмі УСРР (1922 – 1933 рр.)» (2012 р.) [39], в яких безпосередньо розглядалися питання становлення прокуратури в конкретних історичних умовах. Характер взаємовідносин фіскалів із посадовцями, спроби обмеження їх незалежності досліджено було також у дисертації російського науковця Л.В. Плевако «Органы прокуратуры в государственном механизме Российской Федерации» (2002 р.) [40].

Окремі теоретичні аспекти засади незалежності прокуратури у наукових статтях розробляли також С.В. Ківалов [41, с. 15-23], С.В. Подкопаєв [42, с. 89-95], О.С. Проневич [43, с. 6-16], Г.П. Серeda [44, с. 11-18] та ін.

Досить ґрунтовно в науковій періодичній літературі було досліджено питання щодо реалізації засади незалежності прокуратури крізь призму реалізації міжнародно-правових стандартів функціонування вітчизняної прокуратури. Цим питанням приділяли увагу Я.М. Толочко [45, с. 270-276], І.В. Озерський [46], І.В. Назаров [47, с. 85-88], О.Л. Копиленко [48, с. 35-44] та ін.

Питання забезпечення додержання професійних стандартів діяльності прокурорів у контексті незалежності прокуратури також частково знаходило відображення в наукових джерелах. Водночас слід звернути увагу на те, що такі аспекти, як формування кадрового складу органів прокуратури, притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності досить детально досліджувалися науковцями, проте вони не розглядалися з позицій реалізації засади незалежності прокуратури.

Серед спеціальних праць, присвячених добору прокурорських кадрів слід насамперед виокремити дисертаційні дослідження В.В. Сухоноса «Організаційно-правові проблеми кадрового забезпечення органів прокуратури» (1999 р.) [49], М.М. Бурбики «Робота з персоналом в органах прокуратури України : організаційно-правові питання» (2007 р.) [50], І.В. Озерського

«Правові та психологічні засади прокурорської діяльності» (2011 р.) [51], В.В. Дерев'янка «Організаційно-правові засади роботи з кадрами в органах прокуратури» (2012 р.) [52] та ґрунтовну монографію С.В. Ківалова «Проходження служби в органах прокуратури : адміністративно-правове регулювання» (2011 р.) [53]. Досліджувались ці питання і в наукових статтях в періодичних наукових виданнях. Водночас, як видно перш за все за роком видання, усі ці наукові праці було виконано з урахуванням положень законодавства про прокуратуру 1991 р. і вони не відбивають найостанніших принципових змін. Але ж досліджень монографічного характеру, присвячених питанням добору прокурорів, виданих з урахуванням оновленого законодавства, поки що немає, а кількість наукових статей із цієї проблематики навряд чи є достатньою, а тому ці питання потребують подальшого ґрунтовного дослідження.

У контексті забезпечення додержання професійних стандартів діяльності прокурорів важливе місце посідають наукові дослідження, присвячені теоретичним та практичним аспектам притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності. Досліджувалися ці питання з позицій адміністративного права в кандидатській дисертації В.А. Труханова «Адміністративно-правове регулювання відповідальності працівників прокуратури» (2012 р.) [54] та докторській дисертації Є.М. Поповича «Управління органами прокуратури України : організаційно-правові проблеми» (2010 р.), хоч їх висвітлення не було основною метою науковців. Серед останніх робіт варто згадати кандидатську дисертацію І.О. Билиці «Професійна етика прокурора» (2014 р.) [55], в якій комплексно, з позицій професійної етики прокурорів, проаналізовано питання добору прокурорів та притягнення їх до відповідальності за порушення норм етики та професійної поведінки.

Розглядалися теоретичні та практичні проблеми притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності і в наукових статтях. Зокрема, цим проблемам приділяли увагу В.В. Долежан [56, с. 13-16], І.М. Іншин [57, с. 85-89], Л. Колос [58, с. 64-67], Ю.Є. Полянський [59, с. 69-74], Є.М. Попович [60, с. 22-

26], О. Серета [61, с. 76-79] та багато інших науковців. Водночас майже не приділялася увага саме забезпеченню незалежності прокурорів при їх притягненні до дисциплінарної відповідальності. Актуальність наукових досліджень значною мірою підвищується у зв'язку з тим, що механізм притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності відповідно до Закону про прокуратуру 2014 р. зазнав принципових змін, поклавши вирішення цих питань на новий орган – Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів.

Принципово важливі питання, пов'язані із засадою незалежності прокуратури, дістали відображення у наукових працях, присвячених забезпеченню незалежності Генерального прокурора при здійсненні ним повноважень. Насамперед, тут слід виокремити кандидатські дисертації російського дослідника В.А. Умеренко «Правовой статус Генерального прокурора Российской Федерации» (2005 р.) [62], та українських вчених: О.І. Медведька «Організаційно-управлінські функції і повноваження Генерального прокурора України» (2010 р.) [63], який, до речі, на момент захисту обіймав якраз посаду Генпрокурора України, та Р.І. Басараба «Організаційно-правові засади діяльності Генерального прокурора України» (2015 р.) [64].

В окремих наукових статтях питання незалежності Генпрокурора з різних позицій також досліджували В.В. Долежан [65, с. 68-72; 66, с. 44-50;], О.О. Долгий [67, с. 44-49], О. Михайленко [68, с. 21-23], В.П. Півненко [69, с. 3-5] та ін.

Видається, перспективним напрямком дослідження проблем реалізації засади незалежності прокуратури є поглиблене вивчення функціонування прокурорського самоврядування, з'ясування його природи, завдань, порядку формування, повноважень тощо. Серед наукових праць тут слід виокремити колективну монографію І.М. Козьякова, А.М. Мудрова, О.О. Долгого та інших авторів «Прокурорське самоврядування» (2014 р.) [70], яка стала найпершим дослідженням такого роду з питань прокурорського самоврядування. Водночас проблеми становлення прокурорського самоврядування аналізувалися і в

юридичній періодиці. До цих питань зверталися такі вчені, як: Н.С. Наулік (у співавторстві з О.О. Долгим) [71, с. 21-24], А.П. Горзов (також у співавторстві з О.О. Долгим) [72, с. 143-148], О. Литвак [73, с. 5-10], О.С. Проневич [74, с. 41-50], Л. Драгомирецька [75, с. 39-42], С.О. Іваницький [76, с. 120-121]. Аналіз наведених наукових публікацій свідчить, що всіх їх об'єднує спільна позитивна риса – усіх їх здійснено відповідно до законодавства про прокуратуру 2014 р. Водночас внесені 2 червня 2016 р. зміни до Конституції України в частині здійснення правосуддя ставлять на порядок денний наближення судової та прокурорської систем, а отже, нагальним є й питання наукового аналізу найостанніших законодавчих новел, у тому числі і щодо функціонування прокурорського самоврядування. Зрозуміло, що в силу виконуваних завдань у прокурорській системі неможливо цілком відтворити самоврядування на зразок суддівського, водночас окремі аспекти, спрямовані на підвищення рівня незалежності прокурорів, цілком можуть бути запозичені, тим більше, що в судовій владі уже накопичено певний позитивний досвід, який може стати корисним і для прокуратури.

Вибір напрямків дослідження обумовлений завданнями дисертаційної роботи (див. Вступ). До числа таких напрямків було віднесено:

визначити поняття, зміст та межі, виокремити основні риси незалежності як засади організації та діяльності прокуратури;

висвітлити історичні тенденції та окреслити основні етапи становлення незалежності як засади організації та діяльності прокуратури;

визначити та розкрити професійні стандарти діяльності прокурорів в контексті незалежності прокуратури, насамперед, при здійсненні добору кандидатів на прокурорські посади та при притягненні прокурорів до дисциплінарної відповідальності;

окреслити механізм забезпечення незалежності Генерального прокурора при здійсненні ним повноважень;

з'ясувати роль органів прокурорського самоврядування у забезпеченні реалізації засади незалежності прокуратури;

сформулювати пропозиції з удосконалення законодавства та практики його застосування щодо реалізації засади незалежності прокуратури.

1.2. Методологія дослідження засади незалежності прокуратури

З метою забезпечення комплексності та повноти наукового дослідження поняття, змісту, рівнів реалізації засади незалежності в організації та діяльності органів прокуратури, насамперед, слід визначити інструментарій, тобто коло методів дослідження, які становитимуть методологічне підґрунтя дисертаційного дослідження. Необхідно звернути увагу на те, що проблеми методології переважно розглядаються у філософській літературі та у виданнях з теорії держави та права. Водночас актуальні питання, що стосуються методології досліджень у сфері організації та функціонування органів прокуратури, почали розглядатися в дисертаційних дослідженнях лише останнім часом.

Значення методології наукового пізнання полягає у тому, що вона дозволяє систематизовувати увесь обсяг наукового знання і створювати умови для розробки подальших, ефективних напрямів дослідження. Головним завданням методології наукового пізнання є синтез накопичених наукових знань, що дає змогу забезпечити використання досягнень розвитку науки у практичних цілях [77, с. 14].

У наукових джерелах зустрічаються різні підходи до тлумачення поняття методології. У довідковій тлумачній літературі термін «методологія» (лат. *logos* – наука, знання, метод-шлях, напрямок пізнання) означає вчення про методи пізнання. Але в науковій літературі зустрічаються різні тлумачення поняття «методологія». Найбільш поширеними серед них є філософські тлумачення, в яких методологія розглядається як філософське вчення про методи пізнання та практику або перетворення дійсності [78, с. 691-692]. У філософському словнику її розглядають у декількох значеннях: 1) сукупність підходів, способів, методів, прийомів та процедур, що застосовуються у процесі наукового пізнання та

практичної діяльності для досягнення насамперед визначеної мети; 2) галузь теоретичних знань і уявлень про сутність і форми, закони, порядок та умови застосування підходів, методів, прийомів та процедур у процесі наукового пізнання та практичної діяльності [79, 374]. В підручнику з теорії держави та права вона визначена як наука про методи дослідження явищ, як галузь знань, що вивчає засоби, передумови та принципи організації теоретико-пізнавальної і практично-перетворюючої діяльності [80, с. 36]. У навчальному посібнику І.Ф. Надольного, В.П. Андрушак, І.В. Бойченка методологія також визначена як вчення про методи наукового пізнання та перетворення дійсності [81, с. 330].

Відштовхуючись від визначення об'єкта, предмета (див. Вступ) та завдань дослідження незалежності як засади організації та діяльності органів прокуратури, під поняттям методології слід розуміти впорядковану систему засобів, методів та форм пізнання. Системоутворюючим елементом методології пізнання є метод, тобто спосіб пізнання предмета дослідження.

Процес пізнання, будучи процесом активного, творчого відтворення дійсності у свідомості людини в результаті її діяльного предметно-практичного відношення до світу, є можливим лише при взаємодії людини з явищами дійсності.

Як зазначав К. Маркс, істинним у науковому пізнанні має бути не лише його кінцевий результат (сукупність знань), але й шляхи, що ведуть до нього, тобто метод, який сприяє дослідженню і підтверджує специфіку об'єкта. Тому не можна відокремлювати предмет від методу. Будь-який метод виникає з реального процесу життя і знову входить у нього. Метод не нав'язується предмету пізнання, а змінюється відповідно до його специфіки. Отже, сутність методу зумовлена насамперед змістом об'єкта, предмета дослідження [82, с. 186].

Слід підтримати точку зору відомого українського філософа О.А. Івакіна щодо того, що поняття «метод» слід розглядати як сукупність правил поведінки і вимог до діяльності, сформульованих на основі знань про властивості об'єктивної реальності [83, с. 145].

Як справедливо зазначає А.Г. Спіркін, у науці метод часто визначає долю дослідження. При різних підходах з одного і того ж фактичного матеріалу може бути зроблено протилежні висновки. Однак метод сам по собі не визначає повністю успіху в дослідженні дійсності: важливим є не тільки хороший метод, але і майстерність його застосування. У процесі наукового пізнання використовуються різноманітні методи. Відповідно до ступеня їхньої спільності вони застосовуються або у більш вузькій, або у більш широкій галузі. Кожна наука, маючи свій предмет вивчення, застосовує особливі методи, що впливають з того чи іншого розуміння сутності її об'єкта [84, с. 453].

Цілком справедливо в літературі зазначається, що складнощі структури національного права, наявність численних зв'язків та відносин між його галузями й інститутами, які можуть мати відкритий або прихований характер, унеможлиблюють здійснення будь-яких досліджень у галузі права та правових відносин без урахування:

нерозривності взаємозв'язку загальнонаукових і галузевих методів, способів, засобів пізнання та впливу на суспільні відносини;

комплексності, багатовимірності та багатозначності характеру правових явищ;

системоутворюючої ролі правових принципів;

критеріїв, які до цього часу традиційно використовувалися лише в економіці, політиці, технології, культурології тощо [80, с. 42].

У зв'язку із цим у процесі визначення методологічного інструментарію з юридичної проблематики, зокрема і незалежності як засади організації та діяльності прокуратури, мають обов'язково враховуватися такі вимоги до них:

оперативність та економність дослідження не повинні досягатися за рахунок поверховості даних, які використовуються у процесі дослідження;

жоден метод не є універсальним і має свої, чітко окреслені, пізнавальні можливості. Тому не існує взагалі «хороших» чи «поганих» методів; є методи, адекватні або неадекватні (тобто відповідні й невідповідні) поставленій меті і завданням дослідження;

надійність методу забезпечується не лише його обґрунтованістю, а й дотриманням правил його застосування [85, с. 431].

Характеризуючи основні методи дослідження засади незалежності в організації та діяльності прокуратури, нами було виокремлено саме ті з них, що відіграють найпомітнішу роль та відповідають характерові здійснення наукового пошуку відповідно до цілей, завдань та напрямків дослідження.

Із цих позицій є можливим виокремити такі групи методів:

- 1) загальний філософський метод;
- 2) загальнонаукові методи;
- 3) спеціальні методи;
- 4) часткові методи правової науки.

Як загальний філософський метод використовувався діалектичний метод. Необхідно наголосити на винятковому пізнавальному потенціалі категорій діалектики, що, на думку М.В. Костицького, є універсальними логічними формами мислення, в яких відображено ті загальні властивості, відношення і зв'язки, які існують в об'єктивній реальності. Без понять і категорій, констатує філософ, пізнання дійсності було б неможливим [86, с. 13].

Діалектичний підхід до процесу пізнання полягає в тому, що світ трактується як особливий мінливий процес, пізнаючи окремі сторони якого, слід пам'ятати про допущені предметні «огрубіння», розуміючи їх обмеженість і відносність поширення на пізнання буття у цілому. Цей метод пізнання засновано на розумінні різноманіття світу, закономірностей цього різноманіття, взаємодії різних сторін явищ, розгляді світу як такого, що розвивається [87, с. 189].

Основою діалектичного методу Г. Гегеля, як зазначає Р.М. Шевчук, є методологічний підхід до будь-якого об'єкта дослідження як суперечливого процесу, що прагне розвитку та переходу на вищий рівень буття, а також струнка система категорій діалектичної логіки, що формує методологічний каркас будь-якої пізнавальної діяльності [88, с. 28].

Отже, діалектика, як зазначається у філософській навчальній літературі, на відміну від інших концепцій розвитку, розглядає предмети і явища не ізольовано

один від одного, а в їхньому взаємному зв'язку, а, отже, й у взаємодії, та суперечливості. Процес розвитку можна зрозуміти і відтворити у мисленні тільки з урахуванням цього. У своєму розвитку людство нагромадило величезний досвід узагальнення об'єктивної дійсності, що дало змогу розкрити її закони, виокремити категорійний апарат для з'ясування сутності речей, виробити методи і форми пізнання, показати усю складність і діалектичну суперечливість пізнання. Тому теорія пізнання не може не бути діалектичною, не може обійтися без законів діалектики, її категорій і принципів [81, с. 258-259].

Таким чином, за допомогою універсального діалектичного методу в контексті теми дисертаційної роботи та окресленого предмету дослідження висвітлюються поняття, зміст та проблеми забезпечення незалежності як засади організації та діяльності органів прокуратури у взаємозв'язку з іншими засади функціонування цього правоохоронного органу в усій їх складності та суперечливості, що дозволяє визначити шляхи розв'язання цих суперечностей у процесі подальшої розбудови України як сучасної цивілізованої правової держави та подальшого реформування прокуратури України в світлі останніх конституційних змін.

Суттєвою ознакою діалектики і наукових досліджень з використанням діалектичного методу є пошук шляхів розв'язання суспільних і правових конфліктів.

Як справедливо зазначає Е.Ф. Іскендеров, уся історія розвитку прокуратури у дореволюційний, радянській і пострадянський періоди являла собою справжній «клубок суперечностей», викликаних особливостями соціально-економічного і політичного устрою, що дістало «дзеркальне відображення» у наукових дослідженнях щодо проблем реалізації засад організації і діяльності прокуратури. У дореволюційну епоху – це були протилежності між абсолютистським характером державного ладу і поступовим запровадженням європейських принципів судочинства і діяльності прокуратури. Неможливість усунення цих суперечностей у правовій ідеології та правовій політиці, а також у суспільних науках, включаючи правову, були однією з причин революційних подій 1917 р.

[10, с. 45].

Наукові дослідження в зазначеній сфері сприяють науково обґрунтованому на майбутнє прогнозуванню – аналізу та передбаченню майбутніх станів і тенденцій соціальних явищ, накопиченню обґрунтованої інформації щодо дальніх перспектив діяльності прокуратури [79, с. 524].

До числа загальнонаукових методів пізнання відносять аналіз та синтез – які являють собою уявне розчленування досліджуваного явища на складові частини та дослідження кожної з них окремо або навпаки. Наприклад, проблеми реалізації засади незалежності прокуратури умовно можна поділити її на окремі складові ланки та дослідити їх окремо одна від одної. Синтез – це метод наукового пізнання, коли окремі складові частини, елементи досліджуваного явища, у нашому випадку – засади незалежності прокуратури – розглядаються у їх єдності, що дає можливість скласти цілісну картину суспільних процесів, зокрема, дослідити стан реалізації засади незалежності прокуратури в цілому.

Методи наукового пізнання аналіз та синтез відіграють значну роль у процесі здійснення наукових пошуків та застосовуються на всіх його рівнях. Синтез доповнює аналіз і перебуває з ним у нерозривній єдності – такий підхід дозволяє успішно досліджувати як теоретико-правові проблеми, і прикладні, суто практичні завдання.

При здійсненні досліджень незалежності як засади організації та діяльності прокуратури, виходячи з уже наявних знань, є перспектива отримати нові знання, зробити нові висновки. Проводити науковий пошук від невідомого чи частково відомого до нового знання, висновку, можна, виходячи із сукупності узагальнених відомостей про окремі факти, виокремити загальні принципи, або, навпаки, виходячи із загальних відомостей, можна зробити висновки про окремі явища. Такий спосіб отримання нових знань здійснюється за допомогою таких логічних операцій, як індукція і дедукція.

Отже, індукція – це умовивід від фактів до загального твердження. Дедукція – умовивід від загального твердження до фактів [89, с. 25].

Основою індукції є досвід, експеримент і спостереження, у ході яких

збираються окремі факти. Потім, вивчаючи ці факти, аналізуючи їх, можна встановити загальні і повторювані риси ряду явищ, що належать до певного класу. На цій основі будується індуктивний умовивід, в основі якого лежать міркування про одиничні об'єкти і явища із зазначенням їх повторюваної ознаки і міркування про клас, який містить ці об'єкти і явища. Як висновок отримують судження, в якому ознака приписується усьому класу. Тут слід звернути увагу на те, що хоч індукція базується за досвіді, експерименті та спостереженні, проте при дослідженні засади незалежності в організації та діяльності прокуратури можливість використання експерименту як способу отримання інформації є все ж таки досить обмеженим, а отже акцент робився на досвід та спостереження, що є більш доступними в силу специфіки предмета дослідження. Дедукція відрізняється від індукції прямо протилежним ходом руху думки. У дедукції, як це видно з визначення, спираючись на загальне знання, роблять висновок окремого характеру. Однією з передумов дедукції обов'язково має бути загальна думка. Якщо така думка отримана в результаті індуктивного міркування, тоді дедукція доповнює індукцію, розширюючи обсяг знання [90, с. 622-623].

Наступним можна назвати метод сходження від абстрактного до конкретного, завдяки якому було досягнуто можливість, виходячи із загальних ознак принципів права, окреслити визначальні риси засади незалежності прокуратури. У роботі також використано протилежний метод наукового пізнання, а саме: сходження від конкретного до абстрактного знання, завдяки якому з дослідження окремих проблем реалізації засади незалежності прокуратури вдалося виокремити загальні проблеми функціонування прокуратури.

У науці виокремлюється такий загальнонауковий метод пізнання, як історичний або історико-аналітичний, який в юриспруденції отримав назву історико-правовий. Цей метод вимагає розгляду державних і правових явищ у розвитку та історичному взаємозв'язку, а не тільки з точки зору сучасного стану. Дуже важливим є питання щодо причин і умов виникнення правових явищ, основних факторів їх становлення та розвитку. Як вірно зазначив

Ю.Є. Полянський, вказаний спосіб наукового пізнання на теперішній час, окрім іншого, відіграє велике значення не лише для проведення судово-правової реформи, але й для її наукового обґрунтування [91, с. 302]. За допомогою історико-правового методу є можливість дослідити державні та правові явища та процеси у тій послідовності, в якій вони виникали, розвивалися та змінювалися, що дозволяє конкретно представити усі особливості різних правових та державних явищ.

Ю.Є.Полянський справедливо звернув увагу на те, що «законодавство і практика його застосування неминуче втягують у себе попередній досвід людської цивілізації. В державно-правовій сфері – це, передусім, ті її етапи, коли у суспільну свідомість і практику стали поступово проникати демократичні принципи суспільного устрою і такі передові політико-правові ідеї, як верховенство права, правова держава, поділ влади, пріоритет прав і свобод людини перед іншими соціальними цінностями» [91, с. 302].

У контексті дисертаційного дослідження використання історико-правового методу дозволило розкрити об'єктивні закономірності та тенденції становлення засади незалежності спочатку в організації та діяльності інституту фіскалату, а згодом – в організації та діяльності прокуратури в Російській Імперії, зв'язуючи конкретні історичні умови їх запровадження спочатку з проблемами функціонування державних утворень тих часів. Історико-правове дослідження нормативних джерел за часів радянської влади дозволив визначити тенденції поступового запровадження засади незалежності прокуратури, спочатку хоч і формально, і лише згодом – на практиці.

Спеціальні методи являють собою методи, розроблені конкретними науками. У контексті теми дисертаційного дослідження серед цієї групи методів слід виокремити статистичний та конкретно-соціологічний методи.

Статистичний метод полягає в аналізові кількісних характеристик різних показників у державно-правовій дійсності та обробці отриманої інформації з метою її використання з науковою та практичною метою. Такі статистичні вимірювання дають широкі можливості визначати тенденції трансформації тих чи

інших явищ [92, с. 29]. Статистика досліджує не поодинокі, а масові явища. Відповідно статистичні показники не належать до кожного окремого випадку, а завжди являють собою результат узагальнення даних за масою випадків. Завдання статистичного дослідження полягає в узагальненні даних та у виявленні закономірностей явищ у конкретних умовах місця та часу, які проявляють себе лише у великій масі явищ через подолання властивої одиничним елементам випадковості. Головна функція статистики – постачання інформації [93, с. 4].

Статистичні показники мають певну стійкість, що дозволяє говорити про те, що, визначаючи їх і вимірюючи зв'язку між ними, фахівці досліджують масові соціально-економічні явища і процеси з метою встановлення закономірностей їх розвитку. Методи аналізу, що використовуються статистикою, визначаються змістом поставлених завдань і залежать від характеру досліджуваної інформації [94, с. 10].

Важливу роль у здійсненні наукового дослідження відіграв конкретно-соціологічний метод. Варто погодитися із висловленою в літературі позицією щодо того, що соціологічні дослідження і є найефективнішим методом формування, вироблення управлінських рішень у науковому управлінні соціальними процесами [95, с. 599]. Цей метод наукового пізнання дає змогу дослідити правові об'єкти на підставі конкретних соціальних фактів, а не на рівні абстрактних категорій; розкрити кількісні відношення між досліджуваними явищами [96, с. 16]. Указаний метод використовується для пошуку оптимальних варіантів правових рішень, розробки обґрунтованих прогнозів у галузі проведення соціально-правових реформ. Він передбачає базування розроблених в науці рекомендацій на ґрунтовному вивченні та врахуванні усіх соціальних факторів [97, с. 46].

Прикладне або конкретно-соціологічне дослідження спрямоване на отримання системи фактів, які становлять базис соціологічної теорії або мають самостійне конкретно-прикладне значення, задовольняючи практичні потреби конкретних замовників. Воно здійснюється з метою підтвердження або спростування теоретичних припущень. Інакше кажучи, головною задачею будь-

якого соціологічного дослідження є вивчення суті предмета дослідження та його взаємозв'язків з іншими елементами соціальної дійсності [98, с. 432], та чітка, ясна відповідь на запитання, на вирішення, реалізацію якої проблеми і на одержання якого результату орієнтується соціологічне дослідження, тобто якою є мета дослідження [95, с. 607].

Методи збирання соціологічних даних забезпечують перехід від теоретичного знання про предмет дослідження до його емпіричного опису та аналізу. Основними з них є метод спостереження, метод експерименту, аналіз документів та метод опитування [99, с. 121-122]. Саме останній метод збирання соціологічних даних – опитування – з огляду на специфіку предмета дисертаційного дослідження відігравав провідну роль при з'ясуванні думки прокурорів стосовно проблем реалізації засади незалежності в організації та діяльності прокуратури.

У соціології виокремлюються два основні методи опитування – інтерв'ювання та анкетування. При підготовці цього дисертаційного дослідження було проведено опитування у формі анкетування з питань, які стосуються реалізації засади незалежності прокуратури.

Анкетне опитування – метод збору соціальної інформації, за яким спілкування між дослідником і респондентом здійснюється за допомогою анкети [100, с. 340]. Таке опитування передбачає реєстрацію відповідей самим опитуваним. Воно може застосовуватися у дослідженні будь-якої соціальної проблеми, якщо для її розв'язання потрібна інформація про явища суспільної та індивідуальної свідомості (потреби, інтереси, мотиви, установки, думки, ціннісні орієнтації індивідів або груп). Анкета – впорядкований за змістом і формою набір запитань, спрямованих на розкриття змісту досліджуваної проблеми [99, с. 124].

Зокрема, при актуалізації теми дослідження прокурорам, наприклад, було поставлено запитання стосовно того, чи були спроби посягання на їх незалежність з боку керівництва (внутрішня незалежність) або з боку інших суб'єктів, які не належать до прокурорського середовища – інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, окремих громадян

тощо.

Проведе опитування серед працівників органів прокуратури з дискусійних питань реалізації засади незалежності діяльності прокуратури та підставі цього зроблено відповідні висновки та висунуто конкретні пропозиції з удосконалення законодавства у цій сфері та практики його застосування.

Наступною групою методів наукового пізнання, що стали методологічним підґрунтям дисертаційного дослідження, є окремі правові (спеціально-юридичні) методи.

Догматичний (або формально-юридичний) метод передусім використовується для вивчення та пояснення самого права у різних його проявах. При цьому розглядаються і зовнішня, і внутрішня форми права (або ж сама його «догма»). Формальна логіка при застосуванні у контексті права набуває рис одного зі спеціальних методів вивчення державно-правової дійсності. Праву властиві такі риси, як формальна визначеність, логічна послідовність викладу приписів і норм. Це дозволяє формулювати визначення, закріплені в законодавстві, які відповідали б правилам формальної логіки [101, с. 4-6]. Цей метод надав можливість проаналізувати, описати та узагальнити положення чинного законодавства про прокуратуру.

Важливу роль у здійсненні наукового пошуку відіграв також метод тлумачення норм права. Тлумачення правових норм – ефективний і єдиний засіб правильного і глибокого пізнання дійсного змісту правових норм. Місце тлумачення у правовому регулюванні суспільних відносин полягає в правильному, глибокому розумінні дійсного змісту норм права та його розгорнутому, обґрунтованому роз'ясненні іншим суб'єктам суспільства [102, с. 109].

Указаний метод наукового пізнання застосовано задля з'ясування змісту Конституції України, Закону України «Про прокуратуру», інших положень законодавства, що стосуються теми дисертаційної роботи, у їх системному зв'язку.

Порівняльно-правовий (компаративний) метод передбачає зіставлення явищ

і процесів правової дійсності різних держав з метою виявлення подібних або відмінних рис між цими явищами і процесами, а також поняттями, що їх відображають. При цьому, якщо розглядати діахронне (зіставлення галузі права або інституту права в одній правовій системі за різних історичних періодів, встановлення наявності наступності у їх розвитку) та синхронне порівняння, то саме останнє відіграло найбільшу роль при здійсненні наукового дослідження засади незалежності прокуратури, оскільки воно передбачає зіставлення галузі права або інституту права, що діють одночасно у різних правових системах, завдяки якому встановлюється доцільність запозичення позитивного досвіду [103, с. 13].

Отже, за допомогою порівняльно-правового методу було здійснено дослідження з позицій порівняння законодавства та практики діяльності прокуратури у контексті реалізації засади незалежності в Україні та інших державах з розвинутими демократичними і правовими традиціями. При здійсненні дослідження з такої позиції слід було обов'язково дотримуватися вироблених у науці правил використання такого методу дослідження: повинні порівнюватися однорідні, однопорядкові та односистемні об'єкти, що повинно забезпечити достовірність отриманих результатів та висновків [104, с. 40]. При порівнянні законодавчої бази України та інших держав Західної та Східної Європи було зроблено висновок, що засада незалежності прокуратури на теперішній час є загальновизнаною. І навіть у тих країнах, де таку засаду безпосередньо в галузевому законодавстві не сформульовано, усе одно закріплюються гарантії незалежності якщо не прокурорської системи в цілому, то прокурорів при здійсненні визначених повноважень (наприклад, Естонія, Латвія, Литва тощо).

Аналіз державно-правових об'єктів як складних систем, суперечливих за характером та багатоманітністю процесів, вимагають застосування цілого комплексу, «пакету» методів, у тому числі і тих, які успішно застосовуються в інших галузях сучасного знання. Одним із таких методів є моделювання, що впливає з ідеї схожості, з припущення, що між різними об'єктами можуть

встановлюватися взаємно однозначні відповідності, так що, знаючи характеристики моделі одного з них, можна з достатньою впевненістю міркувати про інший (оригінал) [97, с. 47], який в юриспруденції отримав назву правового моделювання. Наприклад, за умов віднесення прокуратури до судової гілки влади постає наукова проблема наближення гарантій незалежності суддів та прокурорів. Виходячи із системи гарантій незалежності суддів, можна з певною ймовірністю змоделювати у майбутньому механізм забезпечення незалежності прокуратури. Зазначений метод було застосовано також при формулюванні проєктів відповідних законодавчих положень, спрямованих на удосконалення реалізації засади незалежності прокуратури.

Метод правового моделювання використано в комплексі з методом правового прогнозування, що було зроблено для пошуку оптимальної моделі організації та діяльності прокуратури, удосконалення законодавства щодо реалізації засади її незалежності, окреслення перспектив подальшого реформування прокуратури в умовах реалізації судово-правової реформи.

У процесі виконання дослідження автором було використано й інші методи наукового пізнання у їх взаємозв'язку і взаємозалежності, метою чого було досягти максимальну всебічність, повноту й об'єктивність дисертаційного дослідження, забезпечити обґрунтованість і переконливість наукових результатів. На підтвердження такої позиції слушною видається думка І.В. Манжук, яка зазначила, що ефективність наукових досліджень залежить від комплексності підходу до розгляду та пізнання того чи іншого явища, процесу, що обумовлюється наявністю взаємозв'язків і взаємозалежностей сторін та властивостей явищ правової реальності. І що складнішою є правова реальність, то різноманітнішими є прийоми, потрібні для її вивчення; застосування кількох методів істотно підвищує надійність, верифікованість отриманих даних [96, с. 16].

Розкриваючи предмет дисертаційного дослідження, виходячи із загального поняття предмета, його можна визначити як ті суттєві зв'язки та відношення, які підлягають безпосередньому вивченню в науковій роботі, є головними, визначальними для конкретного дослідження. Таким чином, предмет дослідження

є більш вузьким, ніж його об'єкт.

Вірно зазначається в літературі, що предмет дослідження передбачає об'єкт, але не співпадає з ним. Предмет дослідження обумовлюється властивостями об'єкта і характером проблем, які стоять перед дослідником, рівнем наукових знань і засобів пізнання. Варто зазначити, що один і той самий об'єкт може вивчатися з метою розв'язання різних наукових проблем, а предмет обмежує коло елементів, механізмів, процесів, явищ, що вивчаються у процесі дослідження об'єкта [95, с. 18]. Визначаючи співвідношення між об'єктом та предметом дослідження, слід зазначити, що об'єктом цього дисертаційного дослідження є суспільні відносини, пов'язані реалізацією засади незалежності в організації та діяльності прокуратури.

Оскільки предмет дослідження передбачає висвітлення лише певного аспекту, окремої проблеми, то і предмет цієї дисертації полягає у дослідженні незалежності як засади організації та діяльності прокуратури.

При цьому слід мати на увазі, що незалежність державних правоохоронних органів та незалежність прокуратури можуть розглядатися у співвідношенні, як загальне та особливе. Таким чином, можна зробити висновок, що засаді незалежності прокуратури, насамперед, притаманні загальні риси незалежності усіх правоохоронних органів держави.

Водночас у зв'язку з тим, що прокуратура посідає особливе місце в системі державних органів, то і її незалежні організація та діяльність мають специфічні риси, що обумовлює предмет дослідження.

Важливою проблемою, яка зачіпається в дисертації, є змістовне наповнення незалежності органів прокуратури.

На підставі аналізу наукових та нормативних джерел можна дійти висновку, що засада незалежності прокуратури стосується як її організаційного боку, так і безпосередньо пов'язана з практичною діяльністю. А отже, предмет дисертаційної роботи становить дослідження організаційно-правових аспектів реалізації засади незалежності прокуратури, на підставі чого зроблено відповідні висновки та висунуто пропозиції з удосконалення чинного законодавства.

Висновки до розділу 1

1. Розвиток наукових досліджень проблем становлення засади незалежності прокуратури у новітню епоху можна умовно поділити на такі періоди: а) після запровадження спочатку фіскалів, а згодом - прокуратури і до Жовтневої революції 1917 р.; б) у Радянському Союзі і Радянській Україні; в) у незалежній Україні.

На першому із цих етапів внесли свій вклад такі учені, як І.Я. Гурлянд, у центрі уваги якого знаходився Приказ великого государя таємних справ, що являв собою особисту канцелярію царя, який розглядається як один із прообразів сучасної прокуратури. Причини, якими було обумовлено законодавчі реформи Петра I із запровадження спочатку інституту фіскалів, а згодом – прокуратури, питання її організації та діяльності досліджувалися за тих часів у наукових працях С. Петровського, А. Градовського, Н. Буцковського, І. Фойницького та багатьох інших. Для цих досліджень було властивим висвітлення діяльності прокуратури, при цьому відстоювалася ідея, що лише незалежна прокуратура здатна відстоювати законність. Водночас питання щодо незалежності прокурорів від керівництва на той час не ставилося.

Дослідження засад організації і діяльності радянської прокуратури в Україні, Росії та в інших союзних республіках у 20-х – на початку 50-х років минулого століття здійснювалися в умовах обмеження її ролі у житті суспільства, в умовах, коли прокуратура не була незалежною, оскільки досить тривалий час ця засада не лише не знаходила свого відображення у тогочасному законодавстві, але й встановлювався досить жорсткий партійний контроль за її функціонуванням. Важливе значення у закладенні підвалин функціонування прокуратури відіграв загальновідомий лист В.І. Леніна «Про «подвійне» підпорядкування та законність», якого він надіслав 20 травня 1922 року Й. Сталіну, де було обґрунтовано потребу запровадження незалежності органів прокуратури від місцевих органів влади.

2. У контексті дослідження становлення наукової думки щодо засади незалежності, слід також виокремити публікації, присвячені принципам організації та діяльності тогочасної прокуратури, серед яких науковцями виокремлювався і такий принцип, як «керівна роль КПРС, або партійність».

Важливий етап розвитку досліджень у галузі організації і діяльності радянської (згодом – української) прокуратури розпочався у другій половині 80-х рр. XX ст. та триває до теперішнього часу, коли відбувався і продовжує відбуватись, який характеризується тим, що у суспільній свідомості і в діяльності органів державної влади, особливо в нових незалежних державах, утвердилось розуміння запровадження у практику державного будівництва нових політико-правових принципів: поділу влади, верховенства права, пріоритету прав і свобод людини перед іншими соціальними цінностями.

3. У процесі наукового дослідження використано: загальний діалектичний метод; загальнонаукові методи, спеціальні та часткові методи, притаманні окремим правовим наукам.

Застосування у науковому дослідженні законів діалектики сприяло з'ясуванню й виробленню окремих пропозицій щодо вирішення організаційних та функціональних проблем реалізації засади незалежності. При цьому важливе місце посів метод сходження від загального до конкретного, коли спочатку досліджуються загальні аспекти незалежності держави, потім – незалежності державних органів, і згодом – незалежності саме прокуратури.

Використовувалися також закони переходу кількості в якість, заперечення заперечення тощо. Значне місце при дослідженні засади незалежності прокуратури посіло поєднання аналізу і синтезу досліджуваних проблем, індукції і дедукції.

Для об'єктивної оцінки реалізації засади незалежності прокуратури за допомогою статистичного методу використано результати опитування прокурорів щодо різноманітних аспектів реалізації цієї засади.

Використання порівняльно-правового методу дозволило внести пропозиції

відносно використання провідного досвіду зарубіжних країн задля покращення законодавства в сфері реалізації засади незалежності прокуратури.

РОЗДІЛ 2.

ЗАГАЛЬНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАСАДИ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНИ

2.1. Історія становлення засади незалежності прокуратури на теренах сучасної України

Дослідження питання щодо становлення засади незалежності прокуратури неможливо здійснити без висвітлення історичних тенденцій становлення самого інституту прокуратури. Цілком логічно, що для формування будь-якого інституту в державі повинні поєднатися два важливі фактори: об'єктивна необхідність та її усвідомлення законодавцем.

Тривалий час на теренах сучасної України важливих передумов для створення інституту, аналогічного сучасній прокуратурі, не було, що обумовлювалося декількома факторами. По-перше, державні утворення не були значними за територією, по-друге, незначним за кількістю був адміністративний апарат, а по-третє, населення користувалося правом подання чолобитної, тобто скарга на діяльність посадовця могла подаватися одразу до государя, оминаючи будь-які інші інстанції. Як зазначає Д.О. Серов, «реалізація цього права, утворюючи гнучкий механізм зворотного зв'язку між широкими верствами населення та верховною владою, безумовно несла в собі й елементи загального нагляду» [37, с. 47]. За однією з версій давнім прототипом сучасної прокуратури можна розглядати утворення в 1549 р. Чолобитного приказу, до повноважень якого відносились питання попереднього розгляду поданих до царя скарг та перевірка достовірності відомостей, що в них містилися. І хоча цей приказ проіснував недовго, він розглядається як один із перших державних інститутів, що наглядав за додержанням законності.

Досліджуючи історію зародження прокуратури на теренах сучасної України, низка вчених у своїх працях звертаються також до джерела польського дослідника В. Свербигуза «Старосвітське панство», в якому зазначається, що у

1579 р. у м. Батурині було створено Український Трибунал, на початку діяльності якого депутати щорічно обирали прокурора (інстигатора), який наглядав за чинністю подання позовів до трибунальського суду та якому наглядачі приватних маєтків передавали детальні відомості про позови та характер правопорушень [105, с. 125].

Однак, слід погодитися з думкою Р.М. Шестопалова щодо того, що в період перебування частини сучасної території України у складі Російської імперії, про формування власної української моделі прокуратури мова не йшла, проте саме тоді сформувалися основні форми, методи, принципи організації та діяльності цього державного органу [108, с. 145]. У зв'язку із цим саме історія запровадження прокуратури в Російській імперії становить значний інтерес.

Поступово, із розростанням державних утворень як за територією, так і за кількістю населення, відбувалося ускладнення побудови державного апарату, значно збільшувалася кількість державних посадовців, а отже, збільшилась і кількість скарг на порушення законності, які вже один правитель не в змозі був розглянути та відреагувати. Цікавою у зв'язку із цим була пропозиція стряпчого І.А. Бутурліна від 1643 р. щодо необхідності утворення постійнодіючого органу, метою діяльного якого було б «извещать государю правду про всякая дурна и про обиды ото всяких людей», що розглядається як перша важлива ініціатива щодо утворення спеціалізованого органу із загальнонаглядовими функціями [37, с. 49], однак ця пропозиція на той час реалізована не була.

У 1654 р. було утворено Приказ великого государя таємних справ, що являв собою особисту канцелярію царя [1], серед значного кола повноважень якої слід виокремити контрольно-наглядові повноваження за діяльністю центральних органів влади, що проіснував близько двадцяти років.

Поступово на найвищому рівні починається усвідомлення необхідності запровадження спеціалізованого постійного органу з наглядовими повноваженнями, оскільки в межах великої держави питання додержання законності, особливо в діяльності місцевих органів влади, набуло надзвичайної актуальності, і найперше це стосувалося боротьби з корупцією місцевих

посадовців.

17 березня 1714 р. в особливому акті Петра I «Указі про фіскалів та про їх посади та дії» було врегульовано правовий статус служби фіскалів. Організаційно служба фіскалів була триланковою. Її голова – обер-фіскал – підпорядковувався безпосередньо Урядуючому Сенату, у великих містах були провінціал-фіскали, в інших – підпорядковані їм міські фіскали [37, с. 71], тобто створювалася система фіскалату. Окремо слід звернути увагу на те, що поряд з іншими, було і чітко визначене питання щодо незалежності фіскалів від місцевих судово-адміністративних органів влади, що закріплювалося в Указі від 16 січня 1712 року [37, с. 74]. Про той факт, що фіскали були незалежними від інших органів влади, вказує той факт, що за їх повідомленнями починалося розслідування щодо найрізноманітніших посадовців, зокрема, щодо самого князя А.Д. Меншикова та сенаторів В.А. Апухтіна, Г.І. Волконського та інших, із приводу чого Петро I навіть зазначав, що фіскали: «непрестанно доносять, не токмо на подлых, но и на самыя знатныя лица, без всякой боязни» [38, с. 81]. Важливою гарантією незалежності фіскалів було встановлення заборони на їх переслідування та покарання за недоведений донос.

Однак слід зазначити, що головною проблемою діяльності фіскальної служби стало значне затягування судового розгляду фіскальних справ, внаслідок чого фактично усю ефективність функціонування цього інституту було зведено до нуля. Іншою причиною ліквідації фіскалів стало також те, що вони «явили себе в великих злочинах і зловживаннях» [107, с. 51-58].

Суттєвим недоліком у діяльності фіскалів було те, що головний фіскал підпорядковувався Сенату, у зв'язку з чим сенатори чинили йому усілякі перепони, намагаючись вигородити обвинувачених, які були пов'язані з ними становими або родинними зв'язками. Нагляд за Сенатом, як за установою, не входив до кола обов'язків обер-фіскала, оскільки він був лише посадовою особою при Сенаті [41, с. 15].

Іншою причиною утворення прокуратури була і необхідність завершення побудови наглядового механізму в державі та охоплення межами нагляду

якнайширшого кола державних органів, у т.ч. найвищого рівня. Перш за все мова йде про Урядуючий сенат, який був поза межами нагляду фіскалів, оскільки фіскальна служба фактично йому підпорядковувалася, проте в діяльності сенаторів досить часто виявлялися зловживання, а дієвого інституту їх викриття не було. Існувала також і ще одна причина, як зазначав С. Петровський, оскільки «государю, хоч і Петру, за всіма не доглянути і немало випадків, коли чолобитника не буде» [2, с. 100].

Отже, першим законодавчим актом про прокуратуру був Указ від 12 січня 1722 р.: «бути при Сенаті генерал-прокурору і обер-прокурору, також у всякій колегії по прокурору ...». Якщо порівнювати положення прокурорів та фіскалів, то можна дійти висновку, що повноваження прокурорів були ширшими, оскільки їх нагляд поширювався і на діяльність Сенату, що було більш прогресивним, порівняно з попереднім інститутом фіскалів.

Указ від 27 квітня 1722 р. «Про посаду генерал-прокурора» встановлював його компетенцію, до якої входило: «накрепко смотреть, дабы Сенат в своем звании праведно и нелицемерно поступал..., а ежели что увидит противное сему, тогда в тот же час повинен предлагать Сенату явно, с полным изъяснением, в чем они или некоторые из них не так делают, как надлежит, дабы исправили. А ежели не послушают, что должен в тот час протестовать и оное дело остановить».

Отже, прокуратура була запроваджена з метою здійснення нагляду за додержанням законності в діяльності центральних та місцевих органів державної влади. До повноважень прокуратури належало, окрім іншого, здійснення нагляду за інтересами казни, нагляд в арештантських справах, за місцями утримання під вартою. Прокурорів було наділено правом опротестовування незаконних рішень державних органів [108].

Надаючи такі широкі повноваження прокурорам, важливим було забезпечення їхньої незалежності, особливо з боку Сенату. Цю проблему було вирішено Петром безпосередньо в пункті IX квітневого указу, в якому встановлювалася така гарантія незалежності: «1. Генерал и обер-прокуроры

ничьему суду не подлежат, кроме нашего. 2. А ежели во отлучении нашем явятся в тяжкой и времени не терпящей вине, яко измене, то Сенат может арестовать и розыскивать, а дело приказать иному кому. 3. Однакож никакой пытки, экзекуции или наказания не чинить» [109]. Висловлюючись сучасною мовою, незалежність прокурорів повинна була забезпечуватися тим, що сам Петро I повинен був вирішувати питання про покарання прокурорів, вони могли бути піддані кримінальному переслідуванню за відсутності царя лише у виняткових випадках.

У подальшому становлення прокуратури відбувалося досить складно, оскільки після смерті Петра I (28 січня 1725 р.) і при царюванні Анни Іоанівни (1730 – 1740 рр.) прокурорський нагляд існував лише на папері і перебував у занепаді. Зміни на краще відбулися з приходом на трон Єлизавети Петрівни (1741 – 1761 рр.), коли було поновлено прокурорські установи на їх старих, петровських засадах, проте остаточно прокуратуру сформувано за часів правління Катерини II (1762 – 1796 рр.), коли було значно посилено нагляд за законністю в діяльності місцевих (губернських) органів влади [110, с. 620].

7 жовтня 1775 року Катериною II було затверджено «Установи для управління губерній Російської імперії», відповідно до яких у наступні роки проводилася реформа адміністративно-територіального поділу Російської імперії. Внаслідок цього змінилася і прокурорська система, було запроваджено посади губернських прокурорів. Статтею 404 Установ 1775 року визначалися завдання і повноваження губернських прокурорів: «Они смотрят и бдение имеют о сохранении везде всякого порядка, законами определенного, и в производстве и отправлении самых дел. Они сохраняют целость власти, установленной и интереса Императорского Величества; наблюдают, чтоб запрещенных сборов с народа никто не собирал, и долг имеют истреблять повсюду зловредные взятки» [3]. Ці прокурори наділялися правом здійснювати нагляд за законністю в діяльності губернських і повітових органів, у тому числі і судів, перевіряти відповідність законам рішень, що приймаються ними. На прокурорів також покладалося попередження порушень законів, вжиття заходів

до припинення порушень, опротестовування незаконних правових актів. Все це було можливим лише за умов забезпечення прокурорської незалежності на рівні губерній. Проте на практиці незалежність прокурорських працівників все ж не була належним чином забезпеченою. Як зазначає В.І. Малюга, «Чини головної прокурорської групи мали назву губернських; у повітах діяли повітові стряпчі. Керівником всієї прокуратури в губерніях був губернський прокурор. Він один перебував у безпосередніх стосунках з Генерал-прокурором, отримував від нього приписи (ордери) й інструкції, робив повідомлення із усіх справ, вважався його «оком». А прокурор-намісник був «оком» губернського прокурора. «Учрежденієм о губерніях» в організацію прокуратури було введено новий інститут стряпчих, які дещо нагадували французьких генерал-адвокатів того часу. Вони були не тільки помічниками, але й радниками прокурора. Губернські та інші місцеві прокурори призначалися Сенатом за поданням Генерал-прокурора. Стряпчі при прокурорах також призначалися Сенатом, але за поданням палат, а повітові стряпчі призначалися губернськими управами. Стряпчі деякою мірою залежали від губернських управ. Наприклад, стряпчі не могли без попереднього дозволу губернської управи порушити кримінальну справу, а повітові стряпчі взагалі були відповідальні перед губернською управою» [33, с. 24-25].

На початку XIX ст. відбулися суттєві перетворення у структурі прокуратури. Відповідно до Маніфесту Олександра I від 8 вересня 1802 р. було створено вісім міністерств, у т.ч. і міністерство юстиції, центральний апарат якого було сформовано з канцелярії генерал-прокурора. Головним завданням цього міністерства стало управління системою суду та прокуратури. Посада генерал-прокурора була поєднана з посадою міністра юстиції [111, с. 12]. Указані зміни згодом було відображено й у виданому в 1857 р. Зводі законів, за положеннями якого прокурорський нагляд поділявся на три рівні:

генерал-прокурорський нагляд в особі міністра юстиції;

обер-прокурорський нагляд при загальних зборах та департаментах Сенату;

місцевий нагляд у губерніях в особі губернського прокурора та двох стряпчих у кожній губернії, а також повітових стряпчих у кожному повіті [40, с. 27].

Як зазначає Л.В. Плевако, така структура суттєво знизила ефективність діяльності прокуратури. Перш за все це було обумовлено зрощенням посади головного прокурора з міністерською посадою, оскільки він за таких умов уже не мав змоги здійснювати нагляд за функціонуванням урядових органів на вищому щаблі. Безпосереднім керівником губернських прокурорів був міністр юстиції, однак на практиці вони не були незалежними, оскільки зобов'язані були про всі виявленні зловживання невідкладно повідомляти губернське начальство, що певною мірою ставило прокурорів у залежність від місцевої влади. Стряпчі ж безпосередньо знаходились у підпорядкуванні губернського начальства [40, с. 28]. Усе це зайвий раз підкреслювало необхідність реформування тогочасної прокуратури та посилення її незалежності.

Найсуттєвіші перетворення, пов'язані із становленням прокуратури та засад її діяльності, пов'язані із другою половиною XVIII ст. У 1862 р. Державною Радою Російської Імперії було прийнято «Основні положення про прокуратуру», в яких визначалося державне призначення прокурорського нагляду, його зміст (предмет), завдання та повноваження прокурорів. Дуже чітко було визначено призначення прокуратури: «Спостереження за точним і однаковим виконанням законів в Російській Імперії». В «Основних положеннях про прокуратуру» було сформульовано засади організації і діяльності прокуратури, які залишалися непорушними протягом усього періоду існування Російської Імперії. До їх числа належали: єдність і найсуворіша централізація органів прокурорського нагляду; здійснення прокурорами покладених на них повноважень від імені усієї системи органів прокуратури; здійснення «верховного» нагляду в Імперії Генерал-прокурором (він же міністр юстиції); сувора підпорядкованість прокурорів нижчестоящего рівня прокурорам вищестоящего; незмінюваність прокурорів. Окремо слід зазначити, що було також закріплено і принцип незалежності, якого було сформульовано як

«незалежність прокурорів від «місцевих» впливів при прийнятті ними будь-якого рішення». Забезпеченню незалежності прокурорів від місцевих впливів істотно сприяв встановлений порядок їх призначення та звільнення із займаних посад. Зокрема, Генерал-прокурор і губернські прокурори призначалися і звільнялися рескриптом Імператора. Призначення на посади нижчестоящих прокурорів та їх звільнення становило прерогативу Генерал-прокурора Російської Імперії [112].

Як підкреслив із цього приводу в 1863 р. М. Буцковський, «сила установ прокурорського нагляду полягає в його єдності, а єдність його повинна полягати в тому, щоб усі органи цього нагляду діяли між собою узгоджено і нероздільно. Із цієї засади можна зробити висновок, що нижчі органи нагляду повинні були діяти за вказівкою і настановою вищих, так, щоб усі установи являли собою щось цілісне та єдине. Але не слід вважати, щоб ці нижчі органи зобов'язані були самим підкоренням волі свого начальства, підкоренням не тільки щодо прийняття тих чи інших заходів щодо порушення кримінальних позовів або ж їх переслідування, але навіть і щодо пред'явлення висновків своїх, до виправдання або обвинувачення підсудних, тобто щодо таких їх обов'язків, виконання яких повинно бути представлено цілком їх особистим переконанням. Тільки із збереженням за представниками прокурорського нагляду свободи дії по совісті і переконанню, можна очікувати, що установа ця буде сильною і задовольняти своє подвійне покликання бути і обвинувачем, і охоронцем закону» [4, с. 9].

Особливе значення для розвитку прокуратури мало проведення в Російській Імперії Судової реформи 1864 р., відповідно до якої цей державний орган було перетворено переважно в інструмент кримінального переслідування, а загальнонаглядові повноваження було суттєво обмежено. Однак, разом із цим, слід сказати, що хоча функції прокуратури змінилися, питання необхідності забезпечення її незалежності активно обговорювалося при розробці Статутів. І хоча потреба незалежності прокуратури від втручання з боку інших органів та посадових осіб не піддавалася сумніву, проте критично оцінювалася можливість запровадження незалежності прокурорів від

вищестоящого керівництва. Зокрема, генерал-прокурор Д.Н. Замятнін (перебував на цій посаді у 1862 – 1867 рр.), негативно висловлюючись із цього приводу, зазначав, що «засада незалежності осіб прокурорського нагляду не може бути узгодженою ані з принципом суворої єдності прокурорського нагляду, ані з правилами підпорядкування молодших осіб цього нагляду старшим» [113, с. 183]. Проте, як відомо, у статті 130 розділу III «О лицах прокурского надзора» Судового статуту від 20 жовтня 1864 р. все ж таки було встановлено, що «при заявленні судебным местам своїх по делам заключений, лица прокурорского надзора действуют единственно на основании своего убеждения и закона» [114, с. 69]. У розвиток цих положень, Н. Буцковський зазначив, що «немає сумнівів, що адміністративні діячі за самою суттю та характером їх обов'язків, нерідко повинні наслідувати, окрім загальних інструкцій, і приписи або накази, що отримувалися від керівництва для даного випадку. Але по прокурорському нагляду такі дії можуть мати місце лише у тій частині прокурорської діяльності, яка полягає у вжитті заходів щодо викриття злочину та винуватця у ньому шляхом кримінального переслідування; що стосується іншої частини цієї діяльності, яка полягає в заявленні по справах висновків, то само собою розуміється, що вища особа прокурорського нагляду не може вказувати підлеглому дотримуватися по якійсь справі визначної заздалегідь думки, і не лише з фактичних питань, але навіть і з питань застосування закону. Не говорячи вже про те, що інакше підлеглі особи прокурорського нагляду перетворилися б на автомати, які діяли б механічно, а заявлені ними висновки позбавлені були б найбільш дієвої сили – сили переконання...» [4, с. 10-11].

Проте віднайти фактичні свідчення щодо цілковитої реалізації цих настанов на практиці доволі важко, а отже, думається, що на практиці, як і у пізніші часи, в окремих випадках усе ж таки траплялися випадки нав'язування волі прокурорським працівникам з боку керівників вищого рівня.

Тогочасним законодавством визначався також зміст незалежності прокурорів, коли нижчі чини прокуратури діють суто на основі своїх переконань

і чинного законодавства при складанні письмових висновків по справі, при відмові від обвинувачення, при опротестуванні судових рішень тощо. Передбачалося також, що губернатори не можуть давати губернським прокурорам приписів, атестацій; у справах нагляду губернські стряпчі не можуть бути переведені з губернського міста, а повітові стряпчі не можуть бути переведені з повіту у повіт або усуватися з посади за непридатністю, без дозволу Міністра юстиції за поданням губернського прокурора. Необхідно мати на увазі, що прокурори усіх рівнів призначалися на відповідні посади довічно і матеріально були надійно забезпеченими [115, с. 24-25], що також було важливою складовою їх незалежного функціонування. Поряд із цим усе ж таки слід сказати, що діяльність прокуратури по окремих категоріях справ не базувалася на принципі незалежності. І.Я. Фойницький, досліджуючи функціонування прокуратури, навіть виокремив пасивну та активну залежність прокуратури. Пасивна залежність, окрім іншого, мала місце по справах: про злочини членів імператорської фамілії – направлення чи не направлення яких до суду залежало від імператорської влади; про злочини членів Державної Думи або Державної Ради, вчинених при виконанні або з приводу виконання службових обов'язків – направлення або не направлення цих справ до суду також залежало від імператорської влади тощо. У випадках пасивної залежності, відсутність відповідних скарг, вимог або дозволів утворювали перепони для порушення переслідування, останнє може бути порушене не інакше, як після усунення такої перепони; порушене ж переслідування, за наявності перепони, визнавалися недійсними, а все викликане ним провадження підлягало скасуванню [5, с. 13-14].

Отже, історія становлення засади незалежності прокуратури може розглядатися лише невіддільно від становлення самої прокуратури. Історія свідчить, що лише за умов реального забезпечення незалежності прокуратури вона була у змозі ефективно виконувати покладені на неї завдання, забезпечувати додержання вимог законодавства піднаглядними суб'єктами, виправдовуючи свої призначення бути «оком государя». Як важливий недолік

слід розглядати той факт, що Сенат було вилучено з прокурорського нагляду, оскільки саме сенатори не лише досить часто допускали порушення законності, але й чинили спроби втрутитися в діяльність прокуратури та вигородити певних осіб. Згодом, у другій половині XIX ст., з об'єднанням посад очільника прокуратури та Міністра юстиції, ефективність діяльності прокуратури було значною мірою знижено, оскільки міністр юстиції уже не міг впливати на діяльність інших міністерств.

З окремими змінами в законодавстві, які суттєво не впливали на реалізацію засади незалежності прокуратури, цей державний орган проіснував до 1917 р..

Законодавством періоду національно-визвольної революції 1917 – 1920 рр., окрім іншого, було врегульовано в загальному вигляді питання функціонування прокуратури, проте за часів Центральної Ради, Гетьманату та Директорії йшлося скоріше за встановлення влади, формування незалежної Української держави взагалі, а отже, зважаючи на швидкі зміни політичної влади, законодавчо неможливо було детально визначити питання функціонування прокуратури та втілення засади незалежності в її організації та діяльності.

Окремі частини сучасної території України перебували під владою не лише Росії, а й інших держав. Зокрема, йдеться про територію Галичини, яка перебувала у складі Польщі. Конституція Речі Посполитої від 17 березня 1921 р. надавала прокуратурі конституційного статусу, визначаючи її місце у складі судової гілки влади, проте положення цього Основного Закону мали надто загальний характер. Водночас, ці конституційні положення наштовхують на думку, що діяльності органів прокуратури на той час були притаманними окремі ознаки незалежності. Ситуація щодо статусу прокуратури докорінно змінилася після запровадження Закону від 2 серпня 1926 р., яким було змінено або зупинено численні норми Конституції. Як зазначає І.І. Шевчук, внаслідок прийняття актів антиправового характеру, прокуратура була позбавлена можливості здійснювати контроль і надавати правову оцінку діяльності органів державної влади і досить швидко було інтегровано до системи органів

виконавчої влади, перетворившись на слухняне знаряддя режиму Ю. Пілсудського [118, с. 64].

У перші роки після встановлення радянської влади питання щодо реалізації принципу незалежності прокуратури дещо втратило актуальність, оскільки відповідно до Декрету № 1 «Про суд» [117, с. 50] усі установи, що існували за царського режиму, зокрема і прокуратура, було ліквідовано (п. 3 Декрету) і впродовж декількох років влада обходилася без прокуратури, а отже і про її незалежність взагалі не йшлося. Хоча слід відзначити, що в окремих місцевостях органи прокуратури все ж таки продовжували функціонувати. Наприклад, у Полтаві в листопаді 1917 р. Полтавською радою було обрано нового революційного прокурора, який здійснював нагляд за додержанням законності у Полтавській губернії [118, с. 53-54].

Однак, поступово усвідомлюється необхідність утворення централізованого органу, який опікувався би питаннями нагляду за додержанням законності в державі, особливо в умовах запровадження «нової економічної політики», та почалася робота над нормативною базою для запровадження прокуратури та виробленням засад її функціонування.

За пропозицією В.І. Леніна НКЮ РРФСР підготував проект «Положення про прокурорський нагляд», якого в травні 1922 р. було винесено для обговорення та прийняття на третю сесію ВЦВК IX скликання. Представлений проект Положення викликав на сесії жваву дискусію. Опозиція, головним чином в особі Каменєва, Рикова, Зінов'єва і Осинського, рішуче виступала проти створення централізованої, незалежної від місцевих органів прокуратури. Вони пропонували створити прокуратуру з «подвійним» підпорядкуванням. З одного боку, – центральній прокурорській владі, з іншого, – губвиконкому. Поставлений на голосування проект Положення про прокурорський нагляд не отримав більшості голосів. Проект було передано для доопрацювання у створену сесією ВЦВК Юридичну комісію, яка висловилася за «подвійне» підпорядкування прокурорів [112].

В.І. Ленін, принципово не погоджуючись з такою позицією, проте не

маючи внаслідок хвороби можливості бути особисто присутнім на засіданні ВЦВК, 20 травня 1922 р. надіслав Й. Сталіну листа, який отримав назву «Про «подвійне» підпорядкування та законність», у якому зазначив, що «більшість комісії, обраної ВЦВК, висловилося щодо питання про прокуратуру проти того, щоб місцеві представники прокурорського нагляду призначалися лише тільки центром і були підпорядковані тільки центру. Більшість вимагає так званого «подвійного» підпорядкування, яке встановлено взагалі для всіх місцевих працівників, тобто підпорядкування їх, з одного боку, центру в особі відповідного наркомату, з іншого боку – місцевому губвиконкому. Та ж сама більшість комісії ВЦВК відхилила право місцевих представників прокурорського нагляду опротестовувати з точки зору законності будь-які рішення місцевих губвиконкомів і місцевої влади взагалі... Прокурор відповідає за те, щоб жодне рішення жодної місцевої влади не мало розбіжності з законом, і лише із цієї точки зору прокурор зобов'язаний опротестовувати будь-яке незаконне рішення, причому прокурор не вправі припиняти рішення, а зобов'язаний лише вживати заходів до того, щоб розуміння законності встановилося абсолютно однакове у всій республіці. Тому рішення більшості комісії ВЦВК не тільки являє собою найбільшу принципову неправильність, не тільки в корені помилково застосовує принцип «подвійного» підпорядкування, але й підриває будь-яку роботу щодо встановлення законності і мінімальної культурності... У підсумку я доводжу висновку, що захист «подвійного» підпорядкування стосовно прокуратури та позбавлення її права опротестовувати будь-яке рішення місцевої влади є не тільки неправильним принципово, не тільки заважає основній нашій задачі неухильного запровадження законності, але й виражає інтереси і заботони місцевої бюрократії і місцевих впливів, тобто гіршої середостіння між трудящими і місцевою та центральною Радянською владою, а так само центральною владою РКП. Тому я пропоную ЦК відкинути у цьому випадку «подвійне» підпорядкування, встановити підпорядкування місцевої прокурорської влади тільки центру і зберегти за прокурорською владою право й обов'язок опротестовувати усі і будь-які рішення місцевої влади з точки

зору законності цих рішень чи постанов, без права призупиняти такі, а з винятковим правом передавати справу для вирішення судом» [119, с. 197-201]. Як показали подальші події, точка зору В.І. Леніна була обґрунтованою і далекоглядною і на тривалий час визначила зміст державницької діяльності радянської прокуратури.

26 травня ВЦВК прийняв Положення про прокурорський нагляд, в якому було підтримано висловлені В.І. Леніним ідеї щодо незалежності прокуратури від місцевих органів влади, а 28 травня 1922 р. воно було підписано Головою Всеросійського Центрального Виконавчого комітету М. Калініним [120, с. 424]. Аналогічно з цим 28 червня 1922 р. у м. Харків було ухвалено «Положення про прокурорський нагляд в УСРР» [121, с. 42].

Аналізуючи його положення, слід зазначити, що в ньому не визначалися принципи організації та діяльності прокуратури, у тому числі не було закріплено і принцип незалежності. Положенням 1922 р., з одного боку, хоч прямо і не закріплювалося, проте все ж таки закріплювалися окремі аспекти незалежності прокуратури, зокрема, до кожної губернії та області саме прокурор республіки призначав прокурорів, лише він міг їх переміщувати та відсторонювати (пункт 5); можливість опротестування прокурором республіки розпоряджень і постанов у Раді Народних Комісарів і Президії Всеросійського Центрального Виконавчого Комітету на предмет їх скасування, проте це не зупиняло втілення у життя опротестованого акту (пп. «б» п. 9) тощо.

У той же час, Прокурор республіки не міг самостійно призначати помічників, оскільки відповідно до п. 4 Положення до його повноважень лише відносилось надати подання до Президії ВЦВК, яка їх і призначала.

У Положенні міститься цілком закономірний п. 15, за яким прокурорів було наділено правом «вимагати від усіх діючих в губернії адміністративних установ і посадових осіб необхідні їм відомості і матеріали, вимоги є для зазначених установ та осіб обов'язковими», проте в аспекті цього дослідження інтерес становить примітка до цього пункту, в якій зазначалося, що «Органи Державного Політичного Управління, визнаючи ту чи іншу справу такою, що

має особливо секретний характер, вправі вимагати, щоб ознайомлення зі справою здійснювалося безпосередньо самим прокурором». Це настановує на висновок, що вирішення цих питань не регулювалося у межах прокурорської системи, а вирішувалося за участі іншого державного органу та суворо ним контролювалося.

Як один з аспектів обмеження незалежності прокуратури в літературі розглядався також обов'язок прокурорів відповідно до п. 16 Положення систематично звітувати про свою діяльність перед губвиконкомами [122, с. 46]. Проте, як уявляється, обмеженням незалежності у цьому разі скоріше був не просто обов'язок органів прокуратури подавати інформацію місцевим органам влади про стан законності, а саме необхідність звітувати, на кшталт інформування вищестоящого керівництва про виконану роботу. І хоча чинним законодавством також передбачається обов'язок щорічного звітування Генерального прокурора України перед Верховною Радою України (ч. 2 ст. 6 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р.), проте ця процедура має принципово інший характер у сучасних умовах.

Водночас тогочасним законодавством все ж таки встановлювався особливий порядок взяття під варту прокурорів, що може розглядатися як гарантія їх особистої незалежності. Зокрема, відповідно до Декрету ВЦВК та РНК від 16 жовтня 1922 р. «Про порядок арешту прокурорів, їх помічників, голів та членів революційних трибуналів та рад народних суддів, народних суддів та слідчих» зазначалося, що «ніякі органи влади не можуть проводити арешти прокурорів, їхніх помічників ... без попереднього дозволу, а в особливо виняткових випадках – за умови одночасного сповіщення Прокурора Республіки при арешті прокурорів ... і губерньського прокурора – при арешті помічників прокурора...» [123, с. 242-243].

Не фігурувала засада незалежності прокуратури і в Постанові ЦВК СРСР та РНК СРСР «Про заснування прокуратури СРСР» від 20 червня 1933 р. [124].

Уперше на конституційному рівні засаду незалежності прокуратури було безпосередньо закріплено у Конституції СРСР від 5 грудня 1936 р. [125, с. 28],

ст. 17 якої встановлювалося, що «органи прокуратури здійснюють свої функції незалежно від будь-яких місцевих органів, підпорядковуючись лише Генеральному прокурору СРСР» [126, с. 285]. Згодом аналогічне положення щодо незалежності прокуратури було дослівно відтворене у ст. 116 Конституції УРСР 1937 р. [127] та у ст. 165 Конституції УРСР від 20 квітня 1978 р. [128, с. 268].

Положенням «Про військові трибунали та військову прокуратуру» від 20 серпня 1926 р. засада незалежності також не передбачалася [129], проте відповідно до статті 1 Положення про військову прокуратуру від 14 грудня 1966 р. було встановлено, що «військова прокуратура здійснює свої функції незалежно від будь-яких місцевих та військових органів, підпорядковуючись лише Генеральному Прокурору СРСР» [130]. Аналогічне положення було відтворено і в положенні Про військову прокуратуру від 4 серпня 1981 р. [131].

Виходячи з конституційних норм, вперше в галузевому законодавстві засада незалежності прокуратури було закріплено у ст. 6 Положення про прокурорський нагляд у СРСР від 24 травня 1955 р. [7, с. 114-121], в якій зазначалося: «На підставі статті 117 Конституції СРСР органи прокуратури здійснюють свої функції незалежно від будь-яких місцевих органів, підпорядковуючись тільки Генеральному Прокурору СРСР». Засада незалежності також знайшла своє закріплення і в Законі СРСР «Про прокуратуру СРСР» від 30 листопада 1979 р. [132, с. 843], відповідно до ст. 4 якого органи прокуратури «здійснюють нагляд за правильним і однаковим застосуванням законів, незважаючи на жодні місцеві відмінності і всупереч будь-яким місцевим та відомчим впливам». Цей законодавчий акт, хоч і з окремими змінами, залишався чинним аж до здобуття Україною незалежності, коли на зміну йому було прийнято принципово новий закон.

За радянських часів прокуратура брала активну участь в реалізації політики держави на всіх етапах її становлення. Із самого моменту її створення діяльність прокуратури набула дуалістичного характеру: перш за все метою її діяльності стало відстоювання законності у різних сферах життя, але в той же

час прокуратура стала і знаряддям реалізації репресивної політики. Зокрема, у Циркулярі від 11 травня 1925 р. зазначалося, що органи трудової прокуратури повинні були «при вирішенні трудових справ проводити суворо класову політику» [133], водночас представники прокуратури відповідно до таємного наказу Нарком'юсту № 00447 [134] були членами «трійок», які існували у 1938 – 1939 рр. для боротьби з т.зв. «антирадянськими елементами». Із цього приводу 7 серпня 1937 р. Прокурор СРСР А. Вишинський дав вказівки регіональним прокурорам взяти до відома згаданий наказ № 00447 і бути присутніми на засіданнях трійок, окремо відзначивши, що при цьому «дотримання процесуальних норм і попередні санкції на арешт не потрібні» і додавав: «Вимагаю активного сприяння успішному проведенню операції» [135]. Проте у підсумку, відповідальність за масове порушення законності в діяльності «трійок» було покладено на органи НКВС та прокуратуру. Зокрема, у Постанові РНК СРСР та ЦК ВКП (б) від 17 листопада 1938 р. було зазначено, що «безвідповідальним ставленням до слідчого провадження і грубим порушенням встановлених законом процесуальних правил нерідко вміло користувалися вороги народу, які пробралися до органів НКВД і прокуратури ... Вони свідомо перекручували радянські закони, здійснювали підробки, фальсифікували слідчі документи, притягаючи до кримінальної відповідальності і піддаючи арешту за дріб'язковими підставами і навіть зовсім без усіляких підстав, створювали з провокаційною метою «справи» проти невинних людей, а в той же час вживали усіх заходів щодо того, аби укрити і врятувати від розгрому своїх співучасників по злочинній антирадянській діяльності ... Усі ці відмічені в роботі органів НКВС і прокуратури абсолютно нетерпимі недоліки були можливими тільки тому, що до органів НКВД і прокуратури пробралися вороги народу, які всіляко намагалися відірвати роботу органів НКВС і прокуратури від партійних органів, уникнути партійного контролю і керівництва і тим самим полегшити собі і своїм спільникам можливість продовження своєї антирадянської, підривної діяльності» [136]. Така роль прокуратури нерідко приводила до драматичних подій і коштувала життя прокурорським працівникам. Достатньо навести таку

сумну статистику: за період 30-х – початок 50-х рр. було репресовано, у більшості випадків розстріляно, дві третини військових прокурорів. Про те, в яких жорстких умовах тоталітарного режиму працювали органи прокуратури, додатково свідчить і той факт, що у 20-ті – 30-ті рр. в Україні змінилося шість Генеральних прокурорів республіки, п'ять із яких було розстріляно, а один покінчив життя самогубством [137].

Державна політика, спрямована на те, щоб поставити прокуратуру у залежне становище, діяла тривалий час, навіть незважаючи на те, що її незалежність проголошувалася на конституційному рівні та у спеціальних актах про прокуратуру.

У розрізі дослідження питання щодо обмеження незалежності прокуратури, значний інтерес становить Постанова «Про порядок ведення справ щодо підготовки або вчинення терористичних актів» від 1 грудня 1934 р., відповідно до якої справи щодо тероризму мали розглядатися у прискореному порядку, слідство по цих справах мало закінчуватися протягом десяти днів, але найважливішим у контексті нашого питання є те, що розгляд справ цієї категорії мав відбуватися за відсутності сторін та не допускалося оскарження судових рішень. Отже, виходячи з положень тогочасного законодавства, прокурора було позбавлено права здійснювати нагляд по цих справах, тим більше, що вказаною Постановою передбачалося негайне виконання органами НКВС смертних вироків. Аналогічний порядок запроваджувався і по справах про шкідництво, диверсії та контрабанду [138, с. 37].

20 березня 1940 було видано циркуляр НКВС СРСР, яким РНК СРСР зобов'язав органи прокуратури та суди звільнення заарештованих у справах, що ведуться чекістами, попередньо узгоджувати з органами НКВС. В'язниці повинні були наслідувати порядок, щоб у таких справах жоден заарештований без згоди НКВД не звільнявся. У разі винесення виправдувального вироку, а також рішення суду (або прокуратури) про припинення справи, з якими органи НКВД не погоджувалися, належало вносити протести. 16 жовтня 1940 р. НКВД СРСР, Прокурор СРСР і Нарком'юст СРСР видали інструкцію, згідно з якою у

справах, що розслідувалися органами держбезпеки, виправдувальні вироки та ухвалу суду про звільнення з-під варти не підлягали виконанню у залі суду. Про невиконання рішень суду і прокуратури про звільнення з-під варти без згоди МВС або МДБ, які вели слідство, говорилося також у наказі МВС СРСР від 15 квітня 1949 р. [139, с. 48].

Аналогічним чином, незважаючи на закріплення в радянському законодавстві принципу незалежності прокуратури, не йшлося про її незалежність від партійного впливу. Принцип партійного контролю і безпосередньо партійного керівництва прокуратурою, в тому числі при вчиненні процесуальних рішень, проводився в життя аж до припинення діяльності КПРС, розглядався як одна із засад функціонування радянської прокурорської системи. Головним у партійному керівництві прокуратурою, як і іншими правоохоронними органами, було вироблення політичної лінії та науково обґрунтованої програми, забезпечення їх реалізації в діяльності відповідних органів [140, с. 35].

Перш за все це обумовлювалося тим, що прокурори самі були членами комуністичної партії, а органи прокуратури працювали під безпосереднім керівництвом партійних органів і зобов'язані були систематично інформувати їх про виконану роботу [141, с. 333]. Незалежність як засада організації та діяльності прокуратури значною мірою передбачалася лише на папері, а не в житті. На початку 20-х рр. ХХ ст., коли радянська прокуратура лише розбудовувалася, партією більшовиків було встановлено цілковитий контроль над її діяльністю. Зокрема, уже 5 грудня 1922 р. ЦК РКП(б) своїм циркуляром встановив, що партійні органи повинні здійснювати контроль за діяльністю прокуратури, заслуховуючи доповіді прокурорів на засіданнях губкомів партії [142, с. 133-140]. Відповідно до цього циркуляру на всі губкоми й обкоми партії було покладено обов'язок брати участь у доборі кадрів для органів прокуратури, здійснювати контроль за її діяльністю, в тому числі шляхом періодичного заслуховування доповідей прокурорів на своїх засіданнях [143, с. 9]. В процесі реалізації цих вказівок ЦК РКП(б) формувалися штати органів прокуратури

України як у центрі, так і на місцях. Перший склад працівників відділу прокуратури НКЮ був сформований з осіб, рекомендованих ЦК КП(б)У. Із 14 відповідальних працівників центрального апарату, передбачених у штатах відділу, 13 осіб були комуністами і 1 – безпартійним [144, с. 92]. Губернські прокурори та їх помічники повинні були призначатися прокурором республіки за рекомендацією губкомів партії з наступним обов'язковим затвердженням їх ЦК КП(б)У. На II всеукраїнському з'їзді працівників радянської юстиції (26 лютого – 3 березня 1924 р.) окремо зверталася увага на той факт, що із 119 губпрокурорів і помічників губпрокурорів у 1923 р. 117 осіб були членами компартії [145, с. 8]. Подібна ситуація зберігалася і в наступні роки, що було пов'язано із загальною ситуацією в країні, коли особа, яка не була членом компартії, не могла розраховувати на кар'єрний зріст. Однак навіть ті прокурорські працівники, які не мали партійного членства, все одно були зобов'язані втілювати в життя «партійні настанови», що досить регулярно надавалися прокуратурі.

Окремо слід звернути увагу і на проблему грубого втручання партійних органів у процес призначення керівників органів прокуратури різних рівнів. Як зазначив С.А. Черниченко, у ще грудні 1922 р. Центральним комітетом РКП(б) було видано циркуляр, в якому спеціально зверталася увага губкомів і обкомів партії, що призначення, переміщення, відзив губпрокурорів може проводитися лише прокурором республіки за погодженням із ЦК КП(б)У. Однак, незважаючи на вимоги указанного циркуляру, з боку місцевих парторганів допускалися численні порушення, оскільки звільнення прокурорських працівників здійснювалося не лише без погодження з прокурором республіки, але іноді навіть без його відома [143, с. 10]. На це неодноразово зверталася увага у циркулярах ЦК КП(б)У губкомам партії у 1923 – 1924 рр., а також у резолюції II Всеукраїнського з'їзду працівників радянської юстиції, що проходив на початку 1924 р. [146, с. 7]. Більше того, у резолюції другої сесії ВУЦВК від 28 жовтня 1925 р. щодо органів прокуратури було зазначено: «Підтвердити до неухильного виконання усіх місцевих органів щодо неприпустимості будь-якого

втручання в її [прокуратури] діяльність, запропонувати прокуратурі притягати до судової відповідальності осіб, які порушують це, вимагати безумовного дотримання положення про прокуратуру, яке забороняє місцевій владі самочинні призначення, зміщення і переміщення працівників прокуратури" [147, с. 936].

Більше того, керівна роль комуністичної партії в діяльності усіх державних органів, і прокуратура не була у цьому відношенні виключенням, закріплювалася на конституційному рівні та теоретично обґрунтовувалася й у науковій літературі. Результати діяльності прокуратури за радянських часів досить часто аналізувалася на з'їздах комуністичної партії, за підсумками яких для прокуратури приймалися обов'язкові до виконання настанови. У науковій літературі навіть виділявся такий принцип прокурорського нагляду, як «керівна роль КПРС, або партійність», який полягав у тому, що «відповідно до цього принципу прокуратура як орган держави підпорядковується генеральній лінії партії, суворо наслідуює її вказівки, директиви. Принцип партійності прокурорського нагляду має вираження у постійному і безпосередньому контакті органів прокуратури з партійними органами у їх діяльності із зміцнення соціалістичної законності і правопорядку. Виконуючи наглядові функції, прокуратура активно допомагає партії у здійсненні її програми. Прокурори зобов'язані виявляти партійну принциповість у здійсненні нагляду за додержанням законності і перебувати під постійним контролем з боку партійних органів» [8, с. 8].

Подібна позиція прослідковується й у виданій в 1981 р. статті С.Г. Новікова, який стверджує, що «принцип партійного контролю – одна з основ функціонування прокурорської системи. Головне у партійному керівництві прокуратурою, як і іншими правоохоронними органами, – вироблення політичної лінії і науково обґрунтованої програми, забезпечення їх реалізації в діяльності відповідних органів. Тут послідовно проводиться принцип неприпустимості змішування функцій партійних і державних органів, втручання партійних комітетів у безпосередню прокурорську діяльність. З іншого боку, партія строго вимагає з прокурорів-комуністів, які не виконують свого

партійного і державного обов'язку. Норми Конституції, які стосуються прокурорського нагляду, і контроль вищих державних і партійних органів за їх виконанням прокурорами усіх рівнів становлять головну гарантію законності в прокурорському нагляді» [9, с. 11]. Такий підхід відображався і в актах вищих державних органів. Зокрема, у Постанові ВР СРСР від 3 липня 1985 р. зазначалося, що органи прокуратури покращили роботу з нагляду за додержанням законів, «керуючись рішеннями XXVI з'їзду КПРС і наступних пленумів ЦК КПРС», проте звертаючи увагу на окремі недоліки в роботі прокуратури, Верховною Радою було постановлено «Генеральному прокурору СРСР і підлеглим йому прокурорам, керуючись рішеннями XXVI з'їзду КПРС і наступних пленумів ЦК КПРС, Конституцією СРСР, Законом про прокуратуру СРСР, забезпечити подальше підвищення ефективності нагляду за точним і однаковим виконанням законів ... Вживати рішучих заходів щодо виявлення та своєчасного усунення будь-яких порушень законності, боротьби з далекими соціалістичному способу життя явищами» та висловлено переконання, що органи прокуратури «вживатимуть усіх необхідних заходів щодо забезпечення неухильного проведення в життя ленінських принципів соціалістичної законності» [148]. Варто зазначити, що певне позитивне значення керівництва КПРС/КПУ діяльністю прокуратури мало те, що прокурори, які були членами партійних комітетів відповідного рівня, значною мірою були забезпечені від втручання в їх діяльність з боку всіх інших структур.

Друга половина 80-х рр. XX ст. була пов'язана із змінами у громадсько-політичному житті усього Радянського Союзу, зокрема й України. 11 березня 1985 р. Генеральним секретарем ЦК КПРС став М.С. Горбачов. Саме завдяки йому було проголошено шлях на перебудову, яка мала охопити, окрім економічної та соціальної сфери, внутрішньої та зовнішньої політики, ще й ідеологічну складову, тобто проголошувалося у подальшому відмовитися від панування однієї партії та створити умови для існування різних політичних об'єднань. І хоча результати процесу перебудови призвели до загострення кризи в економічній та соціальних сферах, ідеї щодо відмови від панівної ролі

комуністичної партії було втілено в життя. Положення щодо відмови від панівної ролі компартії в державі було реалізовано лише 14 березня 1990 р., коли було прийнято Закон «Про заснування поста Президента СРСР та про внесення змін і доповнень до Конституції СРСР» [149, с. 189], яким вносилися відповідні зміни до ст. 6 Конституції СРСР, а 23 жовтня 1990 р. Верховною Радою УРСР було внесено аналогічні зміни до Конституції УРСР.

Зміни стосовно прокуратури на загальнодержавному рівні уже прослідковувались у Постанові ВР СРСР «Про невідкладні заходи щодо підвищення ролі прокуратури із зміцнення законності в країні» від 17 квітня 1991 р. [150], в якій уже взагалі не згадується про роль компартії або про партійний контроль за діяльністю прокуратури.

16 липня 1990 р. було прийнято доленосний для України політико-правовий документ, а саме – Декларацію про державний суверенітет України [151, с. 429], в якій уже в преамбулі проголошувалося визнання необхідності побудови правової держави. Згодом прагнення щодо побудови незалежної демократичної держави було остаточно закріплено 24 серпня 1991 р. в Акті проголошення незалежності України [152, с. 502]. Одразу після цього розпочався процес формування нової законодавчої бази для функціонування усіх державних органів Української держави, зокрема і прокуратури.

Невдовзі, а саме 5 листопада 1991 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про прокуратуру» [153, с. 793], який містив низку прогресивних положень, порівняно з радянським законодавством. У ст. 6 було закріплено, що органи прокуратури «здійснюють свої повноваження на підставі додержання Конституції України та чинних на території республіки законів, незалежно від будь-яких органів державної влади, посадових осіб, а також рішень громадських об'єднань чи їх органів» (п. 2 ч. 1), більше того, добре пам'ятаючи негативний досвід функціонування прокуратури за радянських часів, коли більшість прокурорів були членами компартії та були їй підконтрольні та підзвітні, у ч. 2 ст. 6 Закону прокуратуру було одразу зазначено, що «працівники прокуратури не можуть належати до будь-яких

політичних партій чи рухів». Позитивною новелою Закону про прокуратуру 1991 р. також стала ст. 7 «Гарантії незалежності прокуратури у здійсненні повноважень», яка не мала аналогів у радянському законодавстві.

Засада незалежності знайшла відображення і в Законі про прокуратуру від 14 жовтня 2014 р. [154, с. 12], в якому, перш за все, у ст. 3, закріплено, що діяльність прокуратури ґрунтується на засаді «незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків» (п. 5 ч. 1 ст. 3) та гарантії незалежності розкриваються у низці інших положень, про що йтиметься далі.

Отже, історія становлення такої засади організації та діяльності органів прокуратури, як незалежність, пройшла досить тривалий шлях. Однак лише за умов саме незалежного функціонування, прокуратура може ефективно виконувати функції, закріплені у ст. 131-1 Конституції України та реалізовувати визначені в Законі про прокуратуру повноваження.

2.2. Поняття та зміст незалежності як засади організації та діяльності органів прокуратури

Функціонування прокуратури, як і інших державних інститутів, базується на законодавчо визначених засадах, під якими у тлумачній літературі можна розуміти основане, вихідне положення якої-небудь наукової теорії, ідеологічного напрямку тощо; особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; переконання, норма, правило, яким керуються хто-небудь у житті, поведінці, канон [155, с. 74; 156, с. 941]. Слід звернути увагу на те, що засади як основні найзагальніші, вихідні положення, засоби, правила, визначають природу і соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості.

Відповідно до цього В. Даль визначив принцип, як «науковий чи моральний початок, підставу, правило, основу, від якої не відступають» [157, с. 431]. У філософському словнику принцип визначається, як «1) першооснова, те, що є основою певної сукупності фактів, теорії, науки; 2) внутрішні переконання людини, ті практичні, моральні і теоретичні засади, якими вона керується в житті, в різноманітних сферах діяльності» [158, с. 525]. У цьому разі підкреслюється, що, з об'єктивної сторони, «принципи» – це своєрідний базис, основа, фундамент певної теорії, науки чи діяльності, а з суб'єктивної – це переконання особи в необхідності втілювати ці «керівні начала» в життя» [159, с. 72]. У Новому тлумачному словнику української мови розкривається зміст слова «засада» як основи чогось, те головне, на чому ґрунтується щось, вихідне, головне положення, принцип [160, с. 722]. Наведене дозволяє нам використовувати як рівнозначні за своїм змістом терміни «принцип» та «засада».

Постає питання щодо необхідності визначення не просто засад, а правових засад, під якими слід розуміти принципи, начала, ті найбільш загальні керівні положення права, які внаслідок закріплення законодавцем у нормативно-правових актах набули обов'язкової сили. Саме такі засади властиві як праву в цілому, так і окремим правовим галузям та інститутам.

Роль правових засад має значення у деяких площинах. Засади не містять конкретних правил поведінки, тобто мають найбільш загальний характер, водночас вони обумовлюють зміст регулятивних та охоронних норм, а також відображають особливості правового регулювання. Для прокуратури як правоохоронного органу, основним завданням якого є захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави, цілком зрозумілою є спрямованість засад її організації та діяльності, їх сутність. Вони є гарантіями реалізації завдань прокуратури. При цьому основна функція засад організації та діяльності прокуратури полягає у тому, щоб сприяти досягненню поставлених завдань шляхом реалізації визначених в законодавстві функцій.

За своєю сутністю засади організації та діяльності прокуратури являють собою узагальнені правила. Водночас їх втілення в реальне життя, застосування

їх на практиці забезпечує додержання вимог чинного законодавства та обґрунтованість рішень, які приймаються в прокуратурі, і, в свою чергу, ігнорування цих засад призводить до неможливості захисту прокуратурою прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави, до порушень норм законодавчих актів. Засади організації та діяльності прокуратури також є тим інструментом, за допомогою якого з'являється можливість усунення прогалин та суперечностей у нормах права, вони є також орієнтиром для тлумачення норм законодавства, в тому числі про прокуратуру.

Становлячи головний зміст права, правові засади зберігають усі його властивості і функції. А це означає, що: а) вони є нормативно-регулятивними, загальними, обов'язковими, об'єктивно обумовленими; б) їх соціальною функцією є регулювання й охорона суспільних відносин; в) вони є самостійною юридичною категорією, тобто мають ознаки, що відокремлюють їх від усіх інших категорій. Принципи права вносять одноманітність у всю систему юридичних норм і забезпечують єдність правового регулювання суспільних відносин, цементують усі компоненти юридичної надбудови. Це – їх внутрішньо-правова функція [26]. Як зазначається в літературі, «...принципами кожної галузі права є лише такі його керівні ідеї, які самі одержали закріплення у нормах права» [161, с. 13]. Це твердження цілком стосується і до засад організації та функціонування прокуратури та сучасному етапі.

Засади організації та діяльності прокуратури, на думку М.В. Косюти, – це базові ідеї, положення, обумовлені метою і завданнями прокуратури, які стосуються усіх напрямків її діяльності, визначають організаційні основи побудови прокурорської системи та умови її функціонування, правові і моральні норми поведінки посадових осіб при реалізації ними своїх владних повноважень [12, с. 255]. У свою чергу, М.І. Мичко зазначив, що принципи (засади) організації і діяльності прокуратури – це закріплені у Конституції та інших законах основоположні вимоги, які виражають соціальне і державне призначення прокуратури, визначають завдання і повноваження прокурорів, а також зміст і характер правових засобів і методів діяльності прокурорів щодо

здійснення покладених на них функцій, а також визначають організаційний устрій прокуратури, відмінність її від інших державних органів, в тому числі і від правоохоронних [13, с. 295]. Водночас найбільш точне, як уявляється, визначення надав В.І. Малюга, який визначив принципи (засади) організації та діяльності прокуратури «...як сукупність загальноприйнятих, об'єктивно обумовлених, взаємопов'язаних, основних положень, що вказують на сутність, побудову та функціонування вусієї системи органів прокуратури» [33, с. 9].

У зв'язку з цим, досліджуючи проблему вироблення засад, М.П. Гурковський справедливо зазначив, що у багатьох випадках до принципів окремих правових інститутів відносять положення, правила, ідеї, які не є засадами за своєю природою. Тому при розробці науково обґрунтованого визначення засад слід до них відносити лише такі нормативно-керівні положення, які діють безвідносно змін, доповнень або скасування окремих актів і правових норм і визначають порядок функціонування цієї діяльності; відносити до принципів лише такі ідейні основи, які уособлюють закономірності розвитку певної діяльності, показують її сутність і специфіку як самостійного правового явища, та є основою практичної діяльності публічних органів [162, с. 60]. Предметно досліджуючи засади організації та діяльності прокуратури, вірною видається точка зору М.В. Косюти, який підкреслив, що для якнайоптимальнішого вирішення питання щодо адекватного вироблення принципів необхідним є чотирьох умов: 1) до числа цих принципів не слід зараховувати такі, що мають загальний характер і аж ніяк не пов'язані з якоюсь специфікою прокурорської системи, оскільки рівною мірою поширюються на всі правоохоронні або навіть на всі державні органи та органи місцевого самоврядування; 2) недоцільно і навіть некоректно виокремлювати як самостійні такі принципи, які в дійсності є складовою частиною інших принципів. Це, наприклад, стосується ієрархічної підпорядкованості (підлеглості), єдиноначальності, які є складовими частинами централізації прокуратури; 3) не слід відносити до числа засад організації і діяльності прокуратури елементи тактики або організаційні прийоми, які застосовуються в органах прокуратури

(активність, оперативність, швидкість реагування, планування, взаємодія з державними органами тощо); 4) принципи не можна змішувати із цілями і завданнями прокуратури [163].

Сукупність принципів (засад) права у їх тісному зв'язку на галузевому і міжгалузевому рівнях утворює чітку систему. Під системою у тлумачній літературі розуміється (від грець. *sýstēma* – ціле, складене з частин; з'єднання) «множина елементів, що знаходяться у відносинах і зв'язках один з одним і які утворюють певну цілісність, єдність» [164, с. 1102], а також «певний порядок в розташуванні і зв'язку дій; форма організації чогось; щось ціле, що являє собою єдність закономірно розташованих частин, які знаходяться у взаємному зв'язку частин; сукупність частин, однорідних за своїми завданнями, або установ, що організаційно об'єднані в єдине ціле» [165, с. 719]. При цьому не слід забувати і про діалектичну єдність принципів (засад) і норм права, оскільки принципи права мають прояв у нормах права, а норми права, згруповані за ознакою загальності змісту, виражають певну ідею, тобто дають життя принципам права [166, с. 30].

Цілком слід підтримати позицію В. Ковалю, що взаємозв'язок засад (принципів) проявляється по-різному: одні з них розвиваються та доповнюють положення інших принципів; в інших випадках одні принципи є гарантією інших, сприяють впровадженню їх у практику [167, с. 59].

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» діяльність прокуратури ґрунтується на засадах:

- 1) верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю;
- 2) законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності;
- 3) територіальності;
- 4) презумпції невинуватості;
- 5) незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків;

- 6) політичної нейтральності прокуратури;
- 7) недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади;
- 8) поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом;
- 9) 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;
- 10) неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки.

Неухильне додержання встановлених законодавством засад дозволяє органам прокуратури успішно виконувати поставлені перед ними завдання. Визначені в Законі про прокуратуру принципи (засади) зводять органи прокуратури до рангу незалежного державного органу із наданням йому необхідних повноважень [168, с.158 – 159].

Водночас, у зв'язку із прийняттям у 2014 р. нового Закону про прокуратуру знов набуває актуальності питання щодо поділу визначених у ст. 3 засад на організаційні та функціональні. У науці питання про такий поділ вже порушувалося ще за радянських часів [169]. С.Н. Новіков свого часу із критичних позицій поставився до такої пропозиції, відстоюючи думку про неподільність принципів (засад) організації та діяльності прокуратури [170, с. 108]. Аналогічна позиція відстоювалася авторами Науково-практичного коментаря до Закону України «Про прокуратуру» [16, с. 25]. П. Шумський підкреслив, що «спроба розірвати єдині, неподільні принципи організації і діяльності прокуратури – це спроба розірвати органічний зв'язок між структурними і функціональними основами прокурорського нагляду. Самі по собі організаційні принципи були б безпредметними, якби не передбачалась їх реалізація у практичній діяльності прокуратури» [171, с. 78]. Частково думку про поділ засад підтримала Т.М. Добровольська, яка стверджувала, що в кожному з

визначених у законодавстві принципів міститься як організаційний, так і функціональний аспект, але в одних на першому плані виступає організаційна, а в інших - функціональна сторона [172, с. 12-14]. О.Р. Михайленко, в свою чергу, зазначав, що поділ принципів (засад) на організаційні і функціональні є малоплідним; що про такий розподіл можна говорити, на його думку, з певною умовністю, лише чисто в академічному плані [174, с. 189]. В.І. Малюга дотримується точки зору, що класифікація засад організації та діяльності прокуратури має дещо умовний характер. Усі ці принципи взаємопов'язані, взаємообумовлюють, доповнюють один одного і становлять окрему функціонуючу, складну соціально-правову систему в галузі прокурорського нагляду [33, с. 85].

Підтримуючи точку зору В.І. Малюги, все ж таки слід додати, що позиція його та інших науковців цілком узгоджувалася з положеннями Закону про прокуратуру 1991 р. та не зовсім вкладається в перелік засад, визначених в Законі про прокуратуру 2014 р.

Якщо погодитися, що як організаційна, так і функціональна складова присутні в таких засадах, як «верховенство права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю; «законність, справедливість, неупередженість та об'єктивність», «територіальність», «незалежність прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків», «політична нейтральність прокуратури», «недопустимість незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади», «прозорість 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». Дія цих засад впливає на побудову прокурорської системи, на створення тих чи інших підрозділів органів прокуратури різних рівнів, а також, безперечно, обумовлює спрямованість практичної діяльності

прокурорів при здійсненні ними визначених у Конституції України функцій.

Проте важко погодитись із думкою, що такі засади, як «презумпція невинуватості», «повага до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом», можуть якось впливати на організаційні аспекти діяльності прокуратури, оскільки насамперед пов'язані з реалізацією саме функціонального аспекта.

Зазначене дозволяє зробити висновок, що ст. 3 Закону України потребує в майбутньому редакційних змін. Насамперед, це стосується назви вказаної ст. 3 «Засади діяльності прокуратури», оскільки зазначені в ній засади стосуються не лише діяльності прокуратури, але й визначають організаційну складову функціонування прокуратури. У зв'язку із цим пропонуємо назву ст. 3 викласти в такій редакції: «Засади організації та діяльності прокуратури» та додати відповідні зміни до формулювання ч. 1 цієї статті.

Водночас, слід сказати, що на теперішній час незалежність є загальноприйнятою засадою функціонування будь-якої сучасної держави та її органів, і ступінь незалежності державних органів від втручання у їх організацію та діяльність залежить від специфіки виконуваних ними функцій. На органи прокуратури покладаються завдання, виконання можливе лише за умов її незалежності від інших державних та недержавних органів, підприємств, установ, організацій та фізичних осіб. Отже, цілком логічним є положення п. 2 ч. 1 ст. 6 Закону України «Про прокуратуру», відповідно до якого органи прокуратури України «здійснюють свої повноваження ... незалежно від будь-яких органів державної влади, посадових осіб, а також рішень громадських об'єднань чи їх органів». На цьому було наголошено і в Концепції реформування прокуратури України, якої було розроблено Генеральною прокуратурою України та Академією Генеральної прокуратури України у 2003 р. Про необхідність забезпечення процесуальної незалежності прокурора (державного обвинувача) при здійсненні повноважень у досудовому та судовому провадженні йшлося і в

Концепції реформування кримінальної юстиції України, що була затверджена Указом Президента України від 8 квітня 2008 р. Проте тезу щодо її незалежності не можна абсолютизувати та ототожнювати з ізолюваністю прокуратури від інших суб'єктів, що діють у державі. Насамперед мова йде про місце прокуратури в системі розподілу державної влади, про її взаємодію з органами влади, що належать до різних гілок влади, а також про її роль у системі стримувань і противаг. Водночас слід окремо підкреслити, що прокуратура не є політичним інститутом, а отже обов'язково повинна стояти осторонь від будь-яких політичних процесів, в центрі ж її уваги мають перебувати питання забезпечення додержання законодавства.

Засада незалежності прокуратури у тих або інших формулюваннях одержала відображення в законодавстві колишніх радянських республік, а нині незалежних держав. Так, органи прокуратури Білорусії здійснюють повноваження "незалежно від органів державної влади й управління, посадових осіб, засобів масової інформації, політичних, інших суспільних і релігійних об'єднань» (п. 2 ст. 4 закону Білорусії 1992 р.). Естонський закон 1998 р. (п. 2 ст. 2) визначає незалежність не прокуратури як органу державної влади, а саме прокурорів.

Відповідно п. 1 ст. 6 латвійського Закону про прокуратуру 1994 р. «прокурор у своїй діяльності є незалежним від впливу інших органів або посадових осіб, які реалізують державну владу й управління». Приблизно таке ж за змістом формулювання міститься в пункті 1 статті 4 литовського закону 1994 р. Органи прокуратури Молдови «здійснюють повноваження незалежно від органів публічної влади, місцевих особливостей і не піддаючись місцевим і відомчим впливам» (п. 1 ст. 3 закону 1992 р.), Казахстану – «незалежно від інших державних органів і посадових осіб, політичних партій і інших громадських об'єднань» (п. 2 ст. 3 закону 1995 р.), Таджикистану – «незалежно від інших органів державної влади й управління, суспільно-політичних, релігійних організацій і масових рухів, посадових осіб» (ч. 3 ст. 6 закону 1996 р.), Туркменістану – «незалежно від органів державного управління й

контролю, місцевих органів влади й самоврядування, суспільних об'єднань» (ч. 3 ст. 4 закону 1992 р.). Закони Азербайджану (1999 р.), Киргизстану (1993 р.), Грузії (1997 р.) не виокремлюють у числі інших засад незалежність прокуратури, хоча про фактичну наявність і застосування цієї засади свідчить зміст інших норм цих законів, зокрема, щодо неприпустимості втручання інших органів у діяльність прокуратури.

У Казахстані і Таджикистані засада незалежності прокуратури дістала відображення безпосередньо у конституціях цих держав (відповідно до п. 2 ст. 83 і ст. 96). Слід зазначити, що вона фігурувала і в конституційному акті України (ст. 45 Конституційного договору між Верховною Радою України й Президентом України від 8 червня 1995 р.), хоча була відсутня у ст. 121 Основного Закону, на що спеціально зверталася свого часу увага в науковій літературі [174, с. 1,6]. Відсутньою є вказівка про засаду незалежності прокуратури і в чинній ст. 131¹ Конституції України.

Зважаючи на важливість цієї засади, пропонуємо ч. 3 ст. 131¹ Конституції України викласти у такій редакції: «Організація та діяльність прокуратури є незалежною, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків».

Таке положення у його системному зв'язку узгоджуватиметься із положенням Закону України «Про прокуратуру» та закріпить досліджувану засаду організації та діяльності прокуратури на конституційному рівні, що має бути додатковою гарантією її реалізації.

У тих або інших термінологічних конструкціях засада незалежності відображена в законодавстві про прокуратуру таких постсоціалістичних країн, як Болгарія, Румунія, Угорщина, Польща, Чехія, Хорватія, а також у конституційних актах деяких держав соціально-демократичної орієнтації. Категорія «незалежність» може пов'язуватися з прокуратурою у контексті її здатності здійснювати свої функції за умови її безсторонності та незалежності від конкретних осіб, від законодавчої та виконавчої влади, а також передбачає

захист від неправомірного втручання стосовно побудови прокурорської системи, реорганізації її органів, добору прокурорів та притягнення їх до юридичної, і насамперед, дисциплінарної відповідальності.

Такий підхід до сутності незалежності прокуратури відбиває перш за все інституційний, тобто структурний і функціональний аспекти, а отже, свідчить про забезпечення незалежності прокуратури одразу на кількох рівнях організації і діяльності цього правоохоронного органу, які віддзеркалюються у доктринальному розумінні цього феномену. Разом із тим, слід підкреслити, що прокуратура як система органів державної влади не існує ізольовано від судової, законодавчої та виконавчої, вона пов'язана з ними системою взаємних стримувань і противаг, у межах якої відповідно до законодавства створено структуру взаємодії та взаємовпливу. Натомість, коли йдеться про реалізацію конституційних функцій, то їх здійснення буде легітимним лише виходячи з позицій незалежності і буде однією з головних умов функціонування прокуратури і лише у разі усвідомлення цього конкретно посадовою особою – прокурором – і за наявності його персональної незалежності.

У тлумачній літературі незалежність визначається як можливість чогось чи когось приймати самостійні рішення, які підкорюються власним бажанням та інтересам і не потребують зовнішніх вказівок та наказів. Причому стосовно органів влади – виключно у межах закону.

Незалежність прокуратури можна розглядати з організаційного та функціонального боків. Організаційно незалежність має прояв у тому, що хоч система органів прокуратури визначена законом, проте структура цих органів визначається незалежно від інших державних органів.

За ступенем законодавчої визначеності прокурорську систему можна віднести до жорсткої системи, тобто зміна системи територіальних прокуратур є можливою лише шляхом внесення змін до Закону про прокуратуру. З одного боку, це у змозі позитивно вплинути на незалежність прокуратури, оскільки унеможлиблюється ситуація, коли орган прокуратури ліквідовуватиметься виключно з позиції позбавлення від керівництва ним конкретно посадовою

особою чи осіб органу прокуратури. Водночас, значно ускладнюється ситуація у разі виникнення потреби нагального утворення органу прокуратури, особливо зважаючи на складності політичного характеру, або у період між сесіями, коли Верховна Рада України не проводить засідання та неможливе голосування за відповідні законодавчі зміни.

Водночас також слід звернути увагу на неоднозначну врегульованість питання щодо утворення або ліквідації прокурорських органів.

Система територіальних прокуратур чітко визначена у Додатку до Закону України «Про прокуратуру», яким чітко встановлюється, які саме прокуратури повинні бути в Україні та на яку територію поширюється їх компетенція. У той же час, хоч система військових прокуратур передбачена у Додатку до Закону України «Про прокуратуру», проте в абз. 3 ч. 2 ст. 7 Закону встановлено, що «утворення, реорганізація та ліквідація військових прокуратур, визначення їх статусу, компетенції, структури і штатів здійснюються Генеральним прокурором». Висновки про доцільність настільки формалізованого підходу до визначення системи прокурорських органів поки що робити зарано, водночас вважаємо, що це питання має бути врегульовано уніфіковано щодо усіх органів прокуратури.

Так само організаційна незалежність прокуратури стосується і призначення (звільнення) керівників прокурорських органів (винятком у цьому разі є призначення на посаду та звільнення Генерального прокурора). Далі, організаційна незалежність пов'язана і з тим, що органи прокуратури не належать до складу системи інших державних органів та не підкорюються їм. І навіть в умовах, коли статті щодо статусу прокуратури в Конституції України відповідно до прийнятого 2 червня 2016 р. Закону про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) [175, с. 1799] містяться у розділі «Правосуддя», питання про інтеграцію прокуратури до судової системи не ставиться, хоча теоретично прокурорську систему України віднесено до судової влади уже тепер.

У свою чергу, з опитаних нами прокурорів на запитання: «Чи вважаєте Ви,

що віднесення прокуратури до судової гілки влади позитивно сприятиме на рівень забезпечення незалежності прокуратури?» ствердну відповідь надали близько двох третин, тобто в самому прокурорському співтоваристві покладаються великі надії стосовно підвищення рівня незалежності прокуратури відповідно до змін конституційного статусу цього правоохоронного органу.

Функціональний бік незалежності прокуратури полягає у тому, що рішення та дії прокуратури можуть прийматися самостійно та не потребують затвердження з боку інших органів чи установ. Хоча й слід мати на увазі, що прокурори можуть звертатися до слідчих суддів щодо надання дозволу на проведення окремих слідчих дій. Проте і в цьому разі прокурори цілком самостійно приймають рішення про погодження подань слідчих чи самостійного звернення до слідчого судді. Так само й у разі затвердження обвинувального акта, прокурор самостійно та незалежно від інших органів державної влади приймає рішення щодо його затвердження та подальшого відстоювання у суді обвинувальної тези.

Незалежність прокуратури також можна умовно поділити на внутрішню та зовнішню. Внутрішня незалежність передбачає обмеження на втручання в діяльність у самій прокурорській системі по горизонталі та по вертикалі. Наприклад, в абз. 2 ч. 5 ст. 8¹ зазначається, що «Генеральний прокурор України, його перший заступник та заступники не мають права давати вказівки прокурорам Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та здійснювати інші дії, які прямо стосуються реалізації прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури їхніх повноважень. Письмові накази адміністративного характеру, які стосуються організації діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, видаються за обов'язковим погодженням керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури», що цілком обумовлено специфікою завдань, які стоять перед цією прокуратурою.

До речі, проведене нами соціологічне опитування ста сімдесяти прокурорів показало, що майже половина прокурорських працівників на запитання: «Чи були спроби посягання на Вашу незалежність протягом останніх 3-х років з боку

керівництва?» дали ствердну відповідь. Це свідчить про необхідність проведення роз'яснювальної роботи у прокурорській системі серед керівного складу стосовно того, що відповідно до оновленого законодавства про прокуратуру розглядається як посягання на незалежність.

Зовнішня незалежність передбачає заборону на втручання в функціонування прокуратури з боку інших органів та установ. Із цього можна зробити висновок, що саме про цей аспект незалежності прокуратури насамперед йдеться у ст. 6 Закону України «Про прокуратуру».

С.В. Подкопаєв досить влучно виокремив такі складові зовнішньої незалежності прокуратури: самостійність прокуратури в державі як інституції (або політичну незалежність); професійну незалежність прокурорів (імунітет); організаційно-правову та фінансову незалежність прокуратури [42, с. 90].

При проведенні соціологічного опитування майже дві третини серед опитаних прокурорів на запитання: «Чи були спроби посягання на Вашу незалежність протягом останніх 3-х років з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, фізичних чи юридичних осіб?» надали ствердну відповідь, що свідчить про актуальність підвищення рівня незалежності прокурорів та прокурорської системи у цілому.

Зважаючи на специфіку функціонування прокурорської системи, внутрішня незалежність може розглядатися у досить усіченому вигляді, що пов'язано з підпорядкованістю прокуратури нижчого рівня прокуратурі вищого рівня. І хоча у Концепції реформування кримінальної юстиції України 2008 р. наголошувалося на необхідності реформування законодавства з метою забезпечення захисту прокурорських працівників від неправомірного впливу прокурорів вищого рівня, все ж таки внутрішня незалежність у прокурорській системі, насамперед, мала найважливіше значення безпосередньо для слідчих прокуратури, а в сучасних реаліях це положення набуває неабиякого значення для тих працівників, які затверджують обвинувальний висновок та згодом підтримують державне обвинувачення в суді, приймають інші доленосні процесуальні рішення у провадженні.

Отже, засада незалежності має важливе значення для належного функціонування прокуратури та вона тісно пов'язана з іншими засадами організації та діяльності органів прокуратури, закріпленими у ст. 6 Закону України «Про прокуратуру». Лише за умови забезпечення незалежності прокуратура здатна на належному рівні виконувати покладені на неї завдання та реалізовувати визначені Основним законом функції.

Таким чином, необхідною умовою дослідження поняття засади незалежності прокуратури є висвітлення його визначальних рис. Як визначається в літературі, «поняття – це форма мислення, через яку відображаються загальні й істотні ознаки предметів, що взяті в їхній єдності» [176, с. 47], а отже необхідною умовою визначення поняття «засада незалежності» є встановлення його ознак.

Можна виокремити такі визначальні риси засади незалежності прокуратури.

1. Історична обумовленість – полягає у тому, що насамперед засада незалежності необхідна для функціонування усієї прокурорської системи, а також обумовлюється тим, що її існування та практична реалізація є можливими в певних історичних умовах. Історія становлення засади незалежності прокуратури має багату історію, на окремих етапах якої прокуратура була поставлена у повну залежність, а її незалежність або не проголошувалася, або мала суто декларативний характер.

2. Нормативність засади незалежності полягає у його офіційному закріпленні та визначенні у чинному законодавстві про прокуратуру і насамперед у Законі України «Про прокуратуру», де у п. 5 ч. 1 ст. 3 вона сформульовано як «незалежність прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків».

3. Загальновизнаність, тобто засада незалежності прокуратури є необхідною умовою функціонування цього правоохоронного органу, що прослідковується у численних актах міжнародного характеру та закріплюється і

гарантується національним законодавством переважної більшості сучасних держав, що дозволяє висловити думку щодо того, що засада незалежності набула характеру загальновизнаного міжнародного стандарту функціонування прокуратури.

4. Найзагальніший та основоположний характер, тобто засада незалежності прокуратури, поряд з іншими засадами її організації та діяльності, впливає на правове регулювання важливих суспільних відносин, навколо яких вибудовується система правового регулювання функціонування прокуратури та держави у цілому.

5. Універсальність, тобто обов'язковість цієї засади не лише всередині прокурорської системи, але й поширення її на інших суб'єктів правовідносин, які вступають у правовідносини за участі прокуратури. Завдяки цьому імператив дотримуватися незалежності сформульований безвідносно до конкретного суб'єкта та формулює обов'язок додержуватися необхідної поведінки суб'єктів права стосовно прокуратури. З іншого боку, формулюється й обов'язок прокуратури поважати та не зазіхати на незалежність тих суб'єктів, яким вона притаманна в умовах правової держави.

6. Комплексність та системність, тобто незалежність як засада організації та діяльності прокуратури функціонує тільки у взаємодії, має комплексний характер, а її практична реалізація взаємообумовлена дією інших засад організації та діяльності прокуратури, окрім того, і зміст цієї засади можна з'ясувати лише у контексті інших засад функціонування прокуратури. При тлумаченні та застосуванні засада незалежності повинна розглядатися з урахуванням інших засад організації та діяльності прокуратури.

Засада незалежності прокуратури також має прояв у таких вимогах:

а) якісна складова нормативно-правових актів, що полягає у їх несуперечності один одному щодо встановлення незалежності прокуратури та гарантій її реалізації;

б) наявність механізму забезпечення суворого додержання правових приписів щодо незалежності прокуратури усіма державними та недержавними

суб'єктами;

в) забезпечення принципу невідворотності відповідальності за посягання на незалежність прокуратури;

г) наявність системи гарантій особистої незалежності прокурорів та механізму забезпечення незалежності усієї прокурорської системи.

За умов реалізації ідей щодо наближення правового статусу прокуратури до судової гілки влади та адаптуючи висновки В. Городовенка до предмета нашого дослідження, основні положення незалежності прокуратури структурно складаються із кількох груп відносно відособлених положень: а) незалежність органів прокуратури (зазначаються загальні положення прокурорської незалежності); б) свобода слова та асоціацій прокурорів; в) підбір і підготовка прокурорів; г) умови прокурорської служби; д) юридична відповідальність прокурорів, підстави і порядок усунення їх від посади і звільнення [177, с. 92].

Аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду інституційно-правового забезпечення діяльності прокуратури та стану наукової дискусії із цих проблем дає підстави виокремити інституційну незалежність прокуратури та індивідуальну незалежність прокурора. Інституційна незалежність означає гарантовану Конституцією та законами процесуальну правосуб'єктність прокуратури як інституту державної влади, її незалежність від інших органів публічної влади, а також закріплення обов'язку державних та інших органів поважати принцип незалежності прокуратури і, безумовно, дотримуватися означеного імперативу. Інституційна незалежність прокуратури охоплює незалежність з адміністративних питань та питань матеріально-технічного і фінансового забезпечення, незалежність у прийнятті рішень, наявність юрисдикційної компетенції, а також право та обов'язок використовувати передбачені законом повноваження з метою реалізації конституційних функцій у сфері правоохорони та правозахисту.

Натомість індивідуальна незалежність прокурора полягає у законодавчо закріпленому праві прокурора користуватися незалежністю під час виконання своїх професійних обов'язків. Засаду незалежності прокурора у цілому можна

артикулювати так: «прокурор під час прийняття процесуальних рішень не зобов'язаний отримувати попередньої згоди від керівника, а після виконання відповідних обов'язків не потребує затвердження своїх дій керівником». Незалежність не слід ототожнювати з можливістю прийняття рішень прокурором на власний розсуд, оскільки визначальним є право та обов'язок прокурора діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами. Індивідуальна незалежність прокурора забезпечується шляхом запровадження прозорості, недискримінаційної та демократичної процедури добору і призначення на посаду (незалежно від специфіки процедур добору на службу і призначення на посаду визначальними критеріями: наявністю профільної вищої освіти, високого рівня професійної кваліфікації, досвіду практичної діяльності, моральних якостей кандидата), гарантованості перебування на посаді упродовж усієї каденції за умови сумлінного виконання службових обов'язків, гідного грошового та матеріального забезпечення, надання реальної можливості кар'єрного зростання (шляхом запровадження спеціальних кваліфікаційних іспитів для кандидатів на заміщення вищестоящих посад та справедливої системи об'єктивного оцінювання рівня теоретичної і практичної підготовки кандидатів), особливої процедури притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності за порушення професійних правових і деонтологічних стандартів, забезпечення умов для постійного підвищення професійної кваліфікації тощо [43, с. 6-16].

Об'єктивне розуміння специфіки управлінсько-правової природи засади незалежності прокурора неможливе без констатації обов'язку прокурорів виконувати адміністративні накази (розпорядження, вказівки, директиви, доручення) керівників органів прокуратури або уповноважених ними посадових осіб. Наявність такого обов'язку об'єктивно зумовлена ієрархічністю побудови органів прокуратури, уніфікацією управлінських процедур, необхідністю вирішення внутрішньоорганізаційних питань шляхом налагодження відповідної взаємодії окремих суб'єктів та координації їх діяльності. Водночас слід зауважити, що останнім часом в законодавстві про прокуратуру провідних країн

закріплено положення щодо права прокурора, який не погоджується з необґрунтованим наказом (вказівкою) керівника, вимагати його (її) зміни або звільнення від виконання певних дій. Остаточне рішення про звільнення прокурора від виконання певних дій уповноважений приймає прокурор, який є безпосереднім керівником посадової особи, яка віддала (видала) відповідний наказ (вказівку). Незалежність прокурора у цілому гарантується такими інститутами: формально-правовим (професійним) імунітетом; заборонаю заміщення інших посад; заборонаю займатися діяльністю, що перешкоджає виконанню обов'язків, підриває гідність влади або ставить під сумнів неупередженість дій суб'єктів владних повноважень; заборонаю належності до політичних партій та участі у політичній діяльності, на здійснення мандату депутата парламенту; забезпечення можливостей для службової кар'єри і матеріального добробуту.

Принагідно слід наголосити, що в європейських країнах ствердилися уніфіковані засади фінансового забезпечення («винагороди») прокурорів і суддів як представників професій, які реалізують особливо значущу суспільну місію, пов'язану із забезпеченням торжества законності, і наділені повноваженнями легітимного обмеження конституційних прав тощо. Незалежність прокурора пов'язана зі збереженням професіоналізму і відповідальності кожного прокурора та прокуратури як інституції. Світова практика свідчить, що правові засади організації та діяльності прокуратури закріплюються в конституціях, законах про прокуратуру та інших нормативно-правових актах, що становлять правову основу її діяльності. Характерно, що правові засади формулюються у руслі ліберальної правової доктрини, що визнає фундаментальні права людини загальноцивілізаційною цінністю, а правовою засадою у концентрованому вигляді, – природні невідчужувані права людини. Право не ототожнюється із законом, а справедливість розглядається як властивість права, виражена у рівному юридичному масштабі поведінки та пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню [43, с. 6-16].

За твердженням І.В. Озерського, незалежність прокуратури України у

здійсненні повноважень є визначальним принципом її діяльності, що цілком відповідає міжнародним стандартам. Прокурори здійснюють свої повноваження виключно на підставі додержання Конституції України та чинних на її території законів незалежно від будь-яких органів державної влади, посадових осіб, а також рішень політичних організацій, громадських об'єднань [46].

Як зазначив С.В. Ківалов, незалежність органів прокуратури гарантується особливим порядком призначення на посаду Генерального прокурора України та підпорядкованих йому прокурорів, порядком звільнення їх з посад, організаційною побудовою органів прокуратури, порядком їх фінансування, рівнем матеріального та соціального забезпечення працівників органів прокуратури України. У зв'язку із цим слушною є точка зору щодо того, що на законодавчому рівні необхідно наблизити статус прокурора до статусу суддів. Зважаючи на існуючі міжнародні стандарти забезпечення незалежності діяльності органів прокуратури, можна дійти висновку, що інтеграція прокуратури до судової гілки влади, яка намітилася внесенням змін до Конституції України щодо правосуддя Законом України від 2 червня 2016 р., має зумовити поступове наближення правового статусу прокурора до статусу судді [41, с. 15-23]. Підтримуючи наведену точку зору, І.В. Озерський, виходячи на той час із положень Закону про прокуратуру 1991 р., запропонував у разі віднесення прокуратури України до органів судової влади врахувати досвід більшості європейських країн та закріпити прокурорів за певними судами, надавши останнім незалежність від інших прокурорів [46], хоча з такою позицією навряд чи слід погодитися.

З опитаних нами прокурорських працівників на запитання: «Чи вважаєте Ви рівень соціального захисту таким, що цілком забезпечує незалежність прокурорських працівників?» лише близько 15% надали ствердну відповідь.

С.В. Подкопаєв виокремив три аспекти незалежності, які мають конкретний зміст: 1) зовнішній (інституціональний) аспект, що містить у собі самостійність прокуратури в державі як інституції (або політичну незалежність); професійну незалежність прокурорів (імунітет); організаційно-правову та

фінансову незалежність прокуратури; 2) внутрішній (структурно-функціональний або внутрішньо-системний) аспект, що містить належні процедури прийняття на службу та умови служби, дисциплінарного провадження, особливості внутрішньої організації та субординацію; 3) особистісний аспект незалежності, пов'язаний із психічним ставленням особи до своєї незалежності [42, с. 85-89].

Як вважає Я.М. Толочко, гарантії незалежності прокурорів та засоби їх забезпечення мають бути закріплені у Конституції України та інших законах і вони не можуть бути скасовані або зменшені державою. Вона справедливо стверджує, що без створення надійних конституційних та законодавчих гарантій захисту прокурорів від протиправного впливу на них під час виконання ними службових обов'язків суспільство і держава ніколи не отримають прокурора, який буде захищати людину, закон від протиправних посягань [45, с. 270-276].

Г.П. Серeda вважає, що інструментом забезпечення неупередженості прокурорів є закріплення основних засад і критеріїв реалізації функції кримінального переслідування, які мають бути орієнтиром при ухваленні рішення прокурорами [44, с. 11-18]. В. Сабітус, який пропонує в обов'язковому порядку закріпити гарантії незалежності прокурорів у Конституції України так само, як і гарантії незалежності суддів. У такому разі, на думку науковця, прокурор буде належним чином захищений на найвищому законодавчому рівні, оскільки матиме нормативно закріплені на рівні із суддями гарантії незалежності [178, с. 48-50].

У науковій літературі, з урахуванням міжнародних стандартів, пропонувалося закріпити такі гарантії незалежності прокурорів: особливий порядок призначення прокурорів на посаду та звільнення з посади; заборону незаконного тиску чи втручання у здійснення повноважень прокурора; законодавчо визнану процедуру здійснення повноважень у процесуальних та інших законах; особливу процедуру притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності та окремі особливості притягнення до кримінальної відповідальності; встановлений законом порядок фінансування та

організаційного забезпечення діяльності прокуратури; належне матеріальне, соціальне та пенсійне забезпечення прокурора; створення та функціонування органів прокурорського самоврядування; визначені законом заходи забезпечення особистої безпеки прокурора, членів його сім'ї, майна, а також інші засоби їх правового захисту [45, с. 270-276]. Аналіз чинного законодавства про прокуратуру показує, що переважна більшість указаних гарантій вже закріпленою.

О.С. Проневич зазначив, що засада незалежності прокуратури має основоположне значення для ствердження цивілізованого стандарту організації та діяльності органів прокуратури України. Засада незалежності прокуратури є похідною від конституційного принципу незалежності правосуддя. Вона унеможлиблює будь-який зовнішній тиск на прокуратуру, а також передбачає підкорення прокурора під час виконання процесуальних повноважень виключно Конституції та законам. На теперішній час у юриспруденції сформувалася правова догма щодо виокремлення інституційної незалежності прокуратури та індивідуальної незалежності прокурора органу прокуратури. Індивідуальна незалежність прокурора поширюється виключно на реалізацію ним процесуальних повноважень і корелюється з обов'язком прокурорів виконувати адміністративні накази (розпорядження, вказівки, директиви, доручення) керівників органів прокуратури. Наслідком новелізації вітчизняного законодавства про прокуратуру є генеза органів прокурорського самоврядування як важливого чинника забезпечення реальної незалежності прокурорів, що об'єктивно сприятиме захистові конституційних прав і свобод людини та громадянина, зміцненню законності і правопорядку [43, с. 6-16].

2.3. Міжнародно-правові стандарти незалежності прокуратури

На сучасному етапі значно підвищується актуальність питання щодо удосконалення національного законодавства про прокуратуру відповідно до міжнародних, і перш за все європейських, стандартів. Україною уже зроблено

значні кроки до реалізації євроінтеграційних прагнень. Зокрема, в 1994 р. було укладено Угоду про партнерство та співробітництво з Європейським Союзом, а в 1995 р. Україна вступила до Ради Європи. Важливим кроком також стало затвердження 11 червня 1998 р. Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу [179, с. 870], а також схвалення Кабінетом Міністрів України 12 лютого 2005 р. Плану дій «Україна – Європейський Союз» [180] та підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [181, с. 2125], яка була ратифікована Верховною Радою України 16 вересня 2014 р. [182, с. 2021].

Із вступом до Ради Європи Україна добровільно взяла на себе обов'язок виконувати взяті на себе зобов'язання, що містяться у пп. VI п. 11 Висновку Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи 190 (1995) від 26 вересня 1995 р. [183], в якому зазначено, що «роль та функції Генеральної прокуратури будуть змінені шляхом перетворення цього інституту в орган, який відповідатиме стандартам Ради Європи».

Органи міжнародної спільноти, проголошуючи ідею верховенства права та пріоритету захисту прав людини і громадянина, ставлять за мету вироблення уніфікованих правил функціонування основних державних інститутів у державах, які проголосили себе правовими. Прокуратура у цьому відношенні не є винятком, оскільки у всіх державах вона відіграє помітну роль. Зрозуміло, що залежно від національних особливостей та історичних традицій місце і роль прокуратури у державному механізмі, коло повноважень тощо можуть різнитися. Водночас на міжнародному рівні виробляються загальноприйняті критерії функціонування цього правоохоронного органу. При цьому постає проблема не лише вироблення уніфікованих стандартів функціонування прокуратури, але й їхнього запровадження в національному законодавстві. Із цього приводу слід цілком підтримати думку Я.М. Толочко, що «дієвим механізмом забезпечення незалежності прокурорів є реалізація у сучасній вітчизняній правовій системі міжнародних приписів, які практично апробовані в різних країнах світу. Тим самим прийняття міжнародного досвіду сприяє підвищенню ефективності роботи прокурорів» [45, с. 270].

Проблема забезпечення незалежності прокуратури дістала відображення у численних міжнародно-правових нормах. У цьому разі цілком можна вести мову про інтернаціоналізацію стандартів функціонування прокуратури. Засада незалежності прокурорів на міжнародному рівні розглядається паралельно із засадою незалежності усієї прокуратури та окремо взятих прокурорів. Можна стверджувати, що прокуратура, якій законодавством надана можливість юридичного впливу на певне коло суспільних відносин, повинна мати можливість робити це вільно від побоювання щодо втручання з боку органів насамперед виконавчої влади (навіть у тих країнах, де прокуратура належить до системи органів виконавчої гілки влади, ця гілка влади не може втручатися у практичну діяльність прокурорів).

Для гарантування незалежності прокурорів, Рада Європи в різноманітних заявах та рекомендаціях розробила критерії призначення прокурорів, строки служби, просування та звільнення. Вони базуються, з одного боку, на судовій практиці Європейського Суду, з іншого – на порівнянні ефективності різних конституційних та правових систем країн європейського співтовариства.

Усвідомлення необхідності належного та ефективного функціонування прокуратури з виконання покладених на неї завдань у контексті розбудови сучасних держав через призму захисту прав людини та панування ідеї верховенства права, сприяло інтенсивному виробленню та розвитку міжнародного законодавства у сфері. Отже, слід звернути увагу на правові акти загального характеру, що стосуються засад функціонування прокуратури як правоохоронного органу. Серед них доцільно звернути увагу на Керівні принципи, що стосуються ролі осіб, які здійснюють судове переслідування, що було прийнято в 1990 р. [184]. Як зазначено у тексті цього документа, «керівні принципи, які були розроблені для надання допомоги державам-членам у вирішенні завдань забезпечення і підвищення ефективності, незалежності та справедливості осіб, які здійснюють судове переслідування, при проведенні кримінального розгляду повинні дотримуватися і братися до уваги урядами в рамках їх національного законодавства і практики і мають бути доведеними до

відома прокурорів...» Незалежність у Керівних принципах розглядається досить широко та охоплює найрізноманітніші сфери, зокрема, передбачається, що держави повинні забезпечувати:

незалежність при призначенні – встановлення гарантій проти призначень, заснованих на упередженості або забобонах і які б виключали будь-яку дискримінацію щодо будь-якої особи (пп. «а» п. 2);

незалежність при здійсненні професійних обов'язків – встановлення для держав обов'язку забезпечити особам, які здійснюють судове переслідування, таких умов діяльності, як «свобода від загроз, перешкод, залякування, непотрібного втручання або невинуватеного залучення до цивільної, кримінальної або іншої відповідальності», забезпечення у необхідних випадках захисту особам та членам їх сімей, створення адекватних умов служби, гарантування належного рівня виплати винагороди та пенсійного забезпечення (п.п. 4 – 6);

незалежність при просуванні по службі – підвищення у посаді має ґрунтуватися на об'єктивних факторах, зокрема на професійній кваліфікації, здібностях, моральних якостях і досвіді, і рішення про нього має прийматися у відповідності до справедливих і неупереджених процедур (п. 7);

свобода думки та асоціацій (однак при цьому особи повинні керуватися нормами права та професійної етики (п.п. 8 – 9).

– захист від необґрунтованого накладення дисциплінарних стягнень (пункти 21 – 22).

У цій групі правових актів слід також згадати Резолюцію Комітету Міністрів Ради Європи № (97) 24 «Про двадцять принципів боротьби з корупцією» [185], в якій міститься норма, відповідно до якої держави для ефективної боротьби з корупцією зобов'язані: «Гарантувати, що ті, хто відповідає за запобігання, розслідування, судове переслідування і судові рішення по випадкам корупції, мають незалежність і автономність, відповідні їх функціям, є вільними від впливу та мають ефективні засоби для того, щоб

зібрати докази, захищаючи людей, які допомагають владі у боротьбі з корупцією, і зберігаючи конфіденційність розслідувань» (принцип 3). Виходячи з того, що прокуратура має безпосереднє відношення до кримінального переслідування за злочинами вказаної категорії, насамперед підтримує державне обвинувачення в суді, то положення указаної Рекомендації цілком стосуються прокуратури.

Серед загальних актів міжнародного характеру є також документи, що стосуються правил поведінки державних службовців. Наприклад, Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи № (2000)10 «Про кодекси поведінки державних службовців» [186] та додаток до неї містять орієнтовні правила поведінки для державних службовців, у тому числі і для прокурорів, реалізація яких є можливою лише за умов їх незалежного функціонування у межах, визначених законодавством відповідної країни.

В 1995 р. Кабінетом Міністрів Ради Європи було також прийнято Рекомендацію R(95)12 державам-членам щодо управління системою кримінального правосуддя [187], в якій було звернуто увагу країн на необхідність «активно здійснювати планування просування по службі, зокрема шляхом заохочення спеціалізації, відмови, коли це доцільно, від прив'язки рангу з посадою і створення інших можливостей для співробітників в галузі освоєння нових навичок і набуття нового досвіду. Умови праці повинні підлягати спеціальній перевірці, особливо коли вони є особливо складними» (пункт 13).

Важливу групу міжнародних актів становить низка документів, прийнятих щодо прокуратури Радою Європи, які безпосередньо стосуються незалежності цього правоохоронного органу як засади його організації та діяльності.

Насамперед тут слід згадати Рекомендацію R (2000) 19 Комітету міністрів РЄ державам-членам про роль прокуратури в системі кримінального правосуддя [188], в якій зазначається, що «Прокуратура – це державний орган, який від імені суспільства й у суспільних інтересах забезпечує правозастосування в разі, якщо порушення закону тягне за собою кримінальне покарання, з урахуванням, з одного боку, прав особи, а, з іншого – потрібної дієвості системи кримінального

правосуддя».

Необхідно звернути увагу і на такий пункт: «Стосовно організації і внутрішнього функціонування прокуратури, зокрема розподілу і перерозподілу справ, повинні дотримуватися вимоги неупередженості і незалежності і прагнення до максимально правильного функціонування системи кримінального правосуддя, зокрема, рівня юридичної кваліфікації і спеціалізації стосовно кожного питання» (п. 9).

Слід зазначити, що згадана рекомендація R(2000)19 містить цілий розділ «Гарантії, що надаються прокурорам при виконанні ними своїх обов'язків», в якому містяться положення, які багато в чому повторюють статті указаних вище Керівних принципів, прийнятих ООН в 1990 р., навіть незважаючи на той факт, що цю рекомендацію було розроблено в межах зовсім іншої міжнародної організації. Це, безумовно, свідчить про універсалізацію та інтернаціоналізацію стандартів функціонування прокуратури, і не лише на європейському континенті, але й на інших, провідне місце серед яких посідає принцип незалежності прокуратури.

У параграфі «F. Роль прокурорів» Принципів і керівних положень з питань про право на справедливий судовий розгляд та правову допомогу в Африці, прийнятих у 2003 р. [189, с. 215], зазначається, що «держави повинні вживати заходів, спрямованих на те, щоб ... прокурори мали можливість виконувати свої професійні функції без залякування, перешкод, переслідування, неналежного втручання або необґрунтованого притягнення до цивільної, кримінальної або іншої відповідальності», що, по суті, означає проголошення ідеї щодо необхідності створення незалежних умов для функціонування прокуратури.

До речі, свого часу Міжамериканська комісія з прав людини зверталася до проблеми забезпечення незалежності прокурорів, у документах якої було підкреслено, що «прокуратура повинна бути органом, незалежним від виконавчої влади і повинна володіти такими ознаками, як незмінюваність та інші конституційні гарантії, надані членам судової влади». Комісія також висловила думку про те, що для належного виконання прокурорських функцій потрібно

забезпечити їй «автономність і незалежність від інших гілок державної влади» [190, с. 75-76].

Аналогічною проблемою обіймався і Комітет ООН з прав людини, який у Заключних зауваженнях щодо Косово (Сербія) [191] від 14 серпня 2006 р. звернув увагу міжнародної спільноти та висловив стурбованість із приводу «відсутності необхідних гарантій незалежності міжнародних ... обвинувачів», а також щодо «низького рівня оплати праці місцевих ... прокурорів» і рекомендував Місії ООН у Косово відповідно до вимог «створити незалежні процедури найму, призначення і додержання дисципліни міжнародних ... прокурорів, забезпечити адекватні умови для місцевих ... прокурорів, за допомогою чого вони будуть захищені від корупції...» (параграф 20 Зауважень).

Засада незалежності прокурорів також закріплена і в Римському статуті Міжнародного кримінального суду. Зокрема, про неї йдеться у ч. 1 ст. 42, а в ч. 5 встановлюється, що «Ні Прокурор, ні заступники Прокурора не займаються ніякою діяльністю, яка могла б перешкоджати здійсненню їх прокурорських функцій або поставити під сумнів їхню незалежність» [192]. Норми щодо незалежності обвинувачів містяться також і в ч. 2 ст. 16 Статуту Міжнародного трибуналу по колишній Югославії [193] та в ч. 2 ст. 15 Статуту Міжнародного трибуналу по Руанді [194].

Досить важливу роль у формуванні міжнародних стандартів діяльності прокуратури відіграє також Рекомендація CM/Rec(2012)11 щодо ролі прокуратури поза системою кримінального судочинства [195], аналіз положень якої дозволяє виокремити такі аспекти забезпечення незалежності органів прокуратури: для здійснення своїх повноважень прокуратурі повинні бути надані гарантії виконання нею своїх функцій (п. 5), прокурорські служби повинні мати у своєму розпорядженні необхідні фінансові та кадрові ресурси і використовувати можливості відповідної підготовки, щоб адекватно виконувати свої обов'язки поза системою кримінального правосуддя (п. 8), там, де прокурор наділений правом приймати рішення, що зачіпають права та обов'язки осіб, такі повноваження повинні бути строго обмеженими, визначеними законом і не

повинні завдавати шкоди праву сторін звертатися з питань факту і права до незалежного і неупередженого суду. Прокурор повинен діяти незалежно від будь-якої іншої влади, його або її рішення мають бути мотивованими і повинні бути доведені до відома зацікавлених осіб (п. 11); виконуючи функції з нагляду над державними, регіональними та місцевими органами влади, а також щодо інших юридичних суб'єктів з метою забезпечення законності їх діяльності, прокурори повинні здійснювати свої повноваження незалежно, прозоро і в повній відповідності до принципу верховенства закону (п. 23).

Досліджуючи проблеми забезпечення незалежності прокуратури через призму норм міжнародно-правих актів, необхідно звернутися і до положень актів, розроблених самою прокурорською спільнотою, у тому числі на міжнародному рівні. Важливу роль у виробленні міжнародних стандартів діяльності прокуратури відіграє Консультативна рада європейських прокурорів (далі – КРЕП), яка була заснована Комітетом міністрів Ради Європи у 2005 р. з метою надання висновків стосовно функціонування органів прокуратури та сприяння ефективного виконання Рекомендації Rec(2000)19 Комітету міністрів для держав-членів щодо ролі органів прокуратури у системі кримінального правосуддя. Висновки СССЕ стосуються різних аспектів функціонування прокуратури, але у контексті цього дослідження слід згадати про Висновок № 6 про відносини прокурорів з керівництвом в'язниць, прийнятий на 6-ому пленарному засіданні у Страсбурзі 24–25 листопада 2011 р. [196]. Зокрема, у ньому вказується, що «прокурори при виконанні чи винесенні розпоряджень про виконання покарань чи взяття під варту за прийнятим рішенням компетентного органу безпосередньо мають справу з питанням позбавлення волі особи. У рамках такої діяльності вони завжди повинні керуватись принципами законності, неупередженості та незалежності від незаконного впливу» (п. 11), а також висловлено рекомендацію, щоб прокурори, які мають справу з в'язницями, повинні були забезпечені усіма необхідними фінансовими та трудовими ресурсами для відповідного виконання своїх обов'язків (п. 35), що також, видається, має сприяти реалізації незалежності прокурорів при реалізації

наданих їм повноважень.

У спільному Висновку КРЄП та Консультативної ради європейських суддів від 8 грудня 2008 р. [197] також зазначалося, що суспільство зацікавлене у тому, щоб верховенство права було гарантоване шляхом справедливого, неупередженого та ефективного здійснення правосуддя. Прокурори та судді забезпечують на всіх стадіях провадження гарантію прав та свобод людини, а також захист громадського порядку (п. 1). Належне виконання різних, але взаємодоповнюючих функцій суддями та прокурорами є необхідною гарантією справедливого, неупередженого та ефективного відправлення правосуддя. Судді та прокурори мають бути незалежними у здійсненні своїх повноважень, а також діяти незалежно один від одного (п. 3). Правоохоронні та, де це прийнятно, дискреційні повноваження прокуратури на етапі досудового слідства потребують, щоб статус прокурорів був гарантований законом на якомога вищому рівні, подібно до статусу суддів. Вони повинні бути незалежними і самостійними у процесі прийняття рішень та у справедливому, об'єктивному та неупередженому здійсненні своїх функцій (п. 6). Для забезпечення незалежного статусу прокурорів необхідним є дотримання деяких мінімальних вимог, зокрема: – щоб їх позиція та діяльність не були предметом впливу чи втручання із боку будь-якого зовнішнього джерела поза межами самої прокурорської служби; – щоб їх призначення, просування по службі, гарантії перебування на посаді, включно з можливістю переведення лише на підставі закону або за їхньою згодою, та умови оплати праці забезпечувалися гарантіями, передбаченими законом (п. 8). У розвиток цих положень, у висновку КРЄП від 17 грудня 2014 р. також було підкреслено, що «незалежність і автономія органів прокуратури відіграють важливе значення до забезпечення незалежності судової влади. Отже, загальну тенденцію до зміцнення незалежності та ефективної автономії органів прокуратури слід підтримувати; прокурори повинні бути автономними при прийнятті рішень та повинні виконувати свої обов'язки без зовнішнього тиску або втручання, з урахуванням принципу розподілу повноважень та відповідальності» (п. 4 – 5) [198].

На конференції Генеральних прокурорів країн Європи «Роль прокуратури в захисті прав людини та публічних інтересів поза кримінально-правовою сферою», яка відбулася під егідою Ради Європи 2–3 липня 2008 р. в м. Санкт-Петербург (Російська Федерація), було сформульовано принципи, відповідно до яких держави мають забезпечити реалізацію функцій прокуратури поза кримінальною сферою, серед яких окремо було виокремлено і такий пункт, який передбачає, що «2) повинні бути забезпечені принцип поділу влади та свобода від неналежного втручання в діяльність органів прокуратури» [199].

При дослідженні питання реалізації засади незалежності прокуратури у контексті міжнародних стандартів необхідно звернутися також і до актів Міжнародної асоціації прокурорів. Міжнародна асоціація прокурорів (далі – МАП) на теперішній час є єдиним неурядовим та неполітичним всесвітнім об'єднанням прокурорів із спеціальним консультативним статусом при ООН, що налічує близько 130 організаційних членів та об'єднує індивідуальних учасників із більш ніж 140 країн світу. МАП було створено у червні 1995 р. Основним імпульсом до її створення було стрімке зростання рівня транснаціональної злочинності, особливо у сфері незаконного обігу наркотиків, відмивання грошей, здобутих злочинним шляхом, і шахрайства. Виникла потреба у забезпеченні більш широкого міжнародного співробітництва між прокурорами і досягненні більшшої оперативності та ефективності при наданні взаємної правової допомоги, відстеженні майна, придбаного незаконним шляхом, та реалізації інших заходів міжнародного співробітництва [200].

В оновленій Конституції МАП від 26 листопада 2014 р. проголошено, що метою її діяльності, окрім іншого, є «розвивати і зміцнювати стандарти і принципи, які в цілому визнані на міжнародному рівні, як необхідне для належного та незалежного переслідування злочинів» [201].

Значний інтерес також становлять Стандарти професійної відповідальності та викладення основних обов'язків та прав прокурорів, прийняті 23 квітня 1999 р. [202], які, окрім загальної норми, що «використання прокурорських повноважень, дозволених в особливій юрисдикції, має здійснюватися незалежно

та бути вільним від політичного втручання « (пункт 2), закріплюють також досить значне коло гарантій незалежності для прокурорів, зокрема, проголошується право: а) виконувати свої професійні функції без залякування, будь-яких перешкод, переслідування, неналежного втручання чи необґрунтованого притягнення до цивільної, кримінальної або будь-якої іншої відповідальності; b) разом із їх сім'ями бути захищеними владою у випадках, коли їх особистій безпеці загрожують внаслідок належного виконання прокурорських функцій; c) на розумні умови служби та відповідну винагороду, адекватну з ключовою роллю, яку вони виконують, і на те, що їх платня або будь-які інші переваги не будуть безпідставно занижені; d) на розумний та керований термін перебування на посаді, пенсію та вік відставки, яка залежить від умов зайнятості або вибору у специфічних випадках; e) на прийом на роботу і просування по службі, що базується на об'єктивних факторах і на специфічній професійній кваліфікації, здібностях, чесності, працездатності та досвіді, а також на рішенні згідно зі справедливими та безсторонніми процедурами; f) на швидке та безстороннє слухання справ, що базується на законі або правових приписах, де, внаслідок скарг вимагаються дисциплінарні заходи, які передбачають дії, що знаходяться поза межами кола відповідних професійних норм; g) на об'єктивну оцінку і рішення у дисциплінарних слуханнях; h) на формування та об'єднання у професійні асоціації або інші організації, для представництва їх інтересів, проходження їх професійного навчання та захисту їх статусу; і i) на звільнення від згоди з незаконним порядком або порядком, який суперечить професійним нормам чи етиці (пункт 6).

Серед основних актів МАП слід також вказати Декларацію мінімальних стандартів безпеки та захисту прокурорів та їхніх сімей [203], прийняту у Хельсінкі (Фінляндія) 1 березня 2008 р. У цьому документі безпосередньо не йдеться про засаду незалежності прокуратури, проте водночас вказується про обов'язок держави створити певні гарантії діяльності для прокурорів: «1. Держави мають вжити всіх необхідних заходів для того, щоб державні прокурори і члени їхніх сімей отримали фізичний захист з боку відповідних

державних органів, якщо їхній особистій безпеці щось загрожує внаслідок належної реалізації їхніх функцій. 2. Зокрема, держави повинні забезпечити необхідний рівень безпеки на робочому місці, включаючи приміщення суду, у прокуратурі та інших місцях, де прокурор здійснює свої офіційні повноваження, та за потреби також організувати захист прокурорів та членів їхніх сімей вдома або у дорозі». Зрозуміло, що створення таких умов діяльності для прокурорів містить також забезпечення їх незалежності.

Значну роль у запровадженні європейських стандартів функціонування прокуратури відіграє діяльність Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) – консультативного органу з конституційного права, створеного при Раді Європи в 1990 р. До кола суб'єктів, які можуть звертатися до ВК, належать не лише держави-члени РЄ, але й органи РЄ, міжнародні міждержавні організації та держави, що не є членами РЄ, проте бажають отримати юридичний висновок Комісії щодо їхнього законодавства, зокрема, актів конституційного права. Отже, роль Венеціанської комісії реалізується шляхом надання допомоги державам у розробці конституцій, конституційних та інших законів, які відповідали б міжнародним стандартам демократії [204, с. 10]. В контексті цього дослідження доцільно звернутися до Звіту Венеціанської комісії з Європейських стандартів щодо незалежності судової системи: частина II – «Прокуратура» [205], в якому нею було проаналізовано положення основних документів стосовно прокуратури «з урахуванням головних сімей правових систем Європи». Щодо незалежності прокуратури Комісією було відзначено, що «існує істотна різниця щодо того, як сприймається концепція незалежності чи автономії, коли вона застосовується до суддів на противагу прокуратурі. Навіть коли вона є частиною судової системи, прокуратура не є судом. Незалежність судової влади та її відокремлення від виконавчої влади є наріжним каменем верховенства права, з якого не може бути винятків. Судова незалежність має два аспекти: інституційний, коли судова влада в цілому є незалежною, подібно до того, як окремі судді є незалежними у прийнятті рішень (включаючи їхню незалежність від впливу інших суддів).

Проте незалежність чи автономія прокуратури за природою не є такою категоричною, як незалежність суду. Навіть коли прокуратура як інституція є незалежною, може існувати ієрархічний контроль за рішеннями та діями прокурорів, окрім генерального прокурора» (п. 28).

Зважаючи на це, цілком слід підтримати думку С.В. Ківалова, який тепер є членом Венеціанської комісії, що на законодавчому рівні в Україні необхідно наблизити статус прокурора до статусу суддів, а інтеграція прокуратури до судової гілки влади має зумовити поступове наближення правового статусу прокурора до статусу судді [41, с. 18]. Проте мова може йти виключно про наближення статусу прокурора до статусу судді, а не про їх ототожнення, оскільки незалежність прокуратури порівняно із судовою має свої особливості та виходить з її обмеженого характеру. Це відзначалося у наведеному вище Звіті Венеціанської комісії та узгоджується з практикою Європейського суду з прав людини. Зокрема, ЄСПЛ у рішенні по справі «ТОВ «Злінсат» проти Болгарії» (2006 р.) [206, с. 23-27] указав, «лише сам той факт, що прокурори діяли як захисники суспільних інтересів не можна вважати таким, що це надає їм юридичний статус незалежних та безсторонніх учасників», і навіть у випадках, коли законодавство країни надає прокурору право вирішувати справи, він все одно не може вважатися незалежним органом у значенні Конвенції, оскільки не володіє такою незалежністю, яка притаманна судам, навіть за умови, коли прокуратура належить до судової гілки влади [207].

Отже, підсумовуючи, можна навести одне з положень Пояснювального меморандуму до Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи Rec (2000)19, в якому зазначається: «Відносно місця прокуратури в правовій системі правова Європа розподіляється на системи, в яких прокуратура повністю незалежна від парламенту і уряду, і системи, в яких прокуратура підпорядкована одному з цих органів влади, користуючись тим не менш певним ступенем незалежності в діях. Водночас щодо європейської гармонізації відносно єдиної моделі прокуратури поки що говорити не доводиться» [208, с. 11]. Дискусію навколо питання про приналежність прокуратури до тієї чи іншої гілки державної влади на теперішній

час можна вважати закритою, зважаючи на внесення 2 червня 2016 р. до Конституції України змін у частині здійснення правосуддя, відповідно до яких можна зробити висновок про включення прокуратури до судової гілки влади.

Аналіз цілої низки правих актів міжнародного характеру, безумовно, свідчить про універсалізацію та інтернаціоналізацію стандартів функціонування прокуратури, і не лише на європейському континенті, але й на інших, провідне місце серед яких посідає засада незалежності прокуратури.

Отже, можна сказати, що положення правових актів міжнародного характеру дозволяють виокремити такі критерії оцінки наявності незалежності прокуратури: рівень забезпечення гарантій незалежності прокуратури; засади призначення на посади, переміщення та звільнення прокурорських працівників; суб'єкт призначення та звільнення; строки перебування прокурорських працівників на посаді; захист прокуратури від втручання в її функціонування з боку інших державних та недержавних суб'єктів; незалежність прокурорських працівників всередині прокурорської системи, рівень забезпечення соціальних та інших гарантій захисту прокурорів.

Висновки до розділу 2

1. Для формування будь-якого інституту в державі повинні поєднатися два важливі фактори: об'єктивна необхідність та усвідомлення такої необхідності законодавцем. Тривалий час на теренах сучасної України важливих передумов для створення інституту, аналогічного сучасній прокуратурі, не було, що було пов'язано з декількома факторами. По-перше, державні утворення не були значними за територією, по-друге, незначним за кількістю був адміністративний апарат, а по-третє, населення користувалося правом подання чолобитної, тобто скарга на діяльність посадовця могла подаватися одразу до монарха, оминаючи будь-які інші інстанції. Поступово, із розростанням державних утворень як за територією, так і за кількістю населення, відбувалося ускладнення побудови державного апарату, значно збільшувалася кількість державних посадовців, а отже, і кількість скарг на порушення законності, які вже один правитель не в змозі був розглянути та відреагувати на них. Поступово на найвищому рівні починається усвідомлення необхідності запровадження спеціалізованого постійного органу з наглядовими повноваженнями, оскільки в межах великої держави питання додержання законності, особливо в діяльності місцевих органів влади, набуло надзвичайної актуальності, і передусім це стосувалося боротьби з корупцією місцевих посадовців. Із цієї метою із самого початку запровадження спочатку Інституту фіскалів, а згодом – і прокуратури, відстоювалася ідея щодо їх незалежності і створення механізму гарантій її забезпечення. Ці ідеї відстоювалися аж до 1917 р., коли прокуратуру як інститут царизму було ліквідовано, а щодо відновленої з 20-х рр. XX ст. прокуратури незалежність спочатку взагалі не проголошувалася. Подальше закріплення цієї засади в законодавстві мало декларативний характер, особливо в умовах проголошеної керівної ролі комуністичної партії. Демократичні зміни у другій половині 80-х років та прийнятий після здобуття незалежності Україною Закон про прокуратуру 1991 р. закріпили принцип незалежності прокуратури та наповнили

його порівняно з попередніми періодами реальним змістом. Водночас лише суттєве оновлення у 2014 р. законодавства про прокуратуру визначило внутрішню незалежність прокурорів, тобто їх незалежність від втручання в діяльність з боку інших прокурорів та керівництва прокуратури.

2. Зроблено висновок, що у зв'язку із прийняттям у 2014 р. нового Закону про прокуратуру знов набуває актуальності питання щодо поділу визначених у ст. 3 засад на організаційні та функціональні. Як організаційна, так і функціональна складова присутні в таких засадах, як «верховенство права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю; «законність, справедливість, неупередженість та об'єктивність», «територіальність», «незалежність прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків», «політична нейтральність прокуратури», «недопустимість незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади», «прозорість 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». Водночас такі засади, як «презумпція невинуватості», «повага до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом» не стосуються організаційних аспектів діяльності прокуратури, оскільки насамперед пов'язані з реалізацією саме функціонального аспекта.

3. Незалежність прокуратури запропоновано розглядати з організаційного та функціонального боків. Організаційно незалежність має прояв у тому, що хоч система органів прокуратури визначена законом, проте структура цих органів визначається незалежно від інших державних органів, так само це стосується і призначення і звільнення керівників прокурорських органів (винятком у цьому

разі є призначення на посаду та звільнення Генерального прокурора). Організаційна незалежність пов'язана і з тим, що органи прокуратури не належать до складу системи інших державних органів та не підпорядковуються їм, навіть з урахуванням Закону про внесення змін до Конституції України від 2 червня 2016 р., відповідно до якого статті про прокуратуру містяться у розділі «Правосуддя», проте питання щодо підпорядкування прокуратури органам судової гілки влади не ставиться.

Функціональний бік незалежності прокуратури полягає у тому, що рішення та дії прокуратури можуть прийматися самостійно та не потребують затвердження з боку інших органів чи установ. Хоча і слід мати на увазі, що прокурори можуть звертатися до слідчих суддів щодо надання дозволу на проведення окремих слідчих дій. Проте і в цьому разі прокурори цілком самостійно приймають рішення про погодження подань слідчих чи самостійного звернення до слідчого судді. Так само і в разі затвердження обвинувального акта, прокурор самостійно та незалежно від інших органів державної влади приймає рішення щодо його затвердження та подальшого відстоювання у суді обвинувальної тези.

4 Виокремлено такі визначальні риси засади незалежності прокуратури: історична обумовленість, нормативність, загальновизнаність, найзагальніший та основоположний характер, універсальність, комплексність та системність.

5. Забезпечення незалежності прокуратури дістало відображення у численних міжнародно-правових нормах. У цьому разі цілком можна вести мову про інтернаціоналізацію стандартів функціонування прокуратури. Засада незалежності прокурорів на міжнародному рівні розглядається паралельно із засадою незалежності усієї прокуратури та окремо взятих прокурорів.

Положення правових актів міжнародного характеру дозволяють виокремити такі критерії оцінки наявності незалежності прокуратури: рівень забезпечення гарантій незалежності прокуратури; засади призначення на посади, переміщення та звільнення прокурорських працівників; суб'єкт призначення та звільнення; строки перебування прокурорських працівників на посаді; захист

прокуратури від втручання в її функціонування з боку інших державних та недержавних суб'єктів; незалежність прокурорських працівників всередині прокурорської системи, рівень забезпечення соціальних та інших гарантів захисту прокурорів.

РОЗДІЛ 3.

НАПРЯМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАСАДИ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ПРОКУРАТУРИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЇХ УДОСКОНАЛЕННЯ

3.1. Забезпечення додержання професійних стандартів діяльності прокурорів в контексті незалежності прокуратури

Для того, що встановити сутність гарантій забезпечення незалежності прокуратури, спочатку слід звернутися до лексичного значення терміна «гарантія», який у довідковій літературі має такі тлумачення: порука у чомусь, забезпечення чого-небудь; передбачене законом чи певною угодою зобов'язання; законодавчо закріплені засоби охорони прав і свобод громадян, способи їх реалізації, а також засоби охорони правопорядку, інтересів суспільства і держави; умови, що забезпечують успіх чого-небудь; відповідальність за що-небудь [209, с. 222; 210, с. 55].

В юридичній літературі гарантії розглядаються як система умов, засобів та способів, за допомогою яких забезпечуються реалізація, впровадження або охорона того чи іншого блага, явища або принципу [211, с. 553– 555]; певні засоби, умови, способи, фактори, їх сукупність або систему реалізації певних прав і законних інтересів [212, с. 36]. Більшість досліджень теоретичного характеру щодо визначення гарантій, як правило, пов'язані з правовим статусом особи у суспільстві та державі [213, с. 28].

Поняття «гарантії» охоплює всю сукупність об'єктивних і суб'єктивних чинників, спрямованих на практичну реалізацію прав та свобод, на усунення можливих перешкод їх повного або належного здійснення [214]. На думку Д.Л. Златопольського, гарантії – це умови і засоби, які забезпечують здійснення, втілення в життя основних прав, свобод і обов'язків громадян [215, с. 176]. О.Ф. Скакун із цього приводу вірно зазначила, що коли немає гарантій, то

проголошені права і свободи набувають форми виключно «заяв про наміри» [216, с.203], тобто стають звичайними деклараціями, які не мають практичного підґрунтя.

Окремі науковці принципи (засади) і юридичні гарантії та їх основні елементи розглядають як тотожні поняття. Зокрема, Н.Г. Саліщева [217, с. 26], М. С. Строгович [218, с. 284], Ф.Д. Фіночка [219, с. 7], Т.В. Галайденко [220, с. 29] вважають, що загальні правові гарантії слід розуміти як основні начала, принципи, засоби, за допомогою яких забезпечуються ті чи інші блага.

Водночас необхідно цілком підтримати висловлену в юридичній літературі позицію щодо того, що принципи (засади) і гарантії не можна ототожнювати, оскільки ці поняття відображають різні властивості правових явищ. Під засадами маються на увазі поняття, що відображають об'єктивну суть правових явищ, основоположні і керівні ідеї, положення, що закріплюються або відображені нормами права, внаслідок чого таке поняття набуває в основному значення ідейного або ідеологічного чинника. У свою чергу, юридичні гарантії мають розглядатися як суто матеріально виражені і встановлені законом правові та організаційно-правові засоби і способи, за допомогою яких досягається чіткй неухильне дотримання законів [221, с. 48].

Гарантії незалежності реалізації повноважень прокурора створюють правове поле стабільності його діяльності, а державний примус забезпечує здійснення прокурором цих повноважень [222, с. 68-72].

Зрозуміло, що загальні гарантії функціонування держави, державних органів та установ, а також відповідних працівників певною мірою стосуються прокуратури та прокурорів. Н.Б. Болотіна із цього питання вказує на процес наближення правового статусу державних службовців із правовим режимом щодо звичайних працівників, зокрема у питаннях надання гарантій стосовно зайнятості, норми робочого часу, часу відпочинку, матеріальної відповідальності, соціальних гарантій, пов'язаних з материнством [223, с. 61]. Р.А. Жоган зазначає, що під гарантіями конституційно-правового статусу

вітчизняної прокуратури слід розуміти встановлені та гарантовані суспільством і державою у нормативно-правових актах засоби, способи та умови, що забезпечують фактичне впровадження у суспільні соціальні відносини конституційно-правового статусу прокуратури у цілому та його окремих елементів, зокрема [224, с. 12].

М.В. Вітрук розглядає юридичні гарантії як вид спеціальних гарантій законності, включаючи до їх змісту: а) заходи щодо удосконалення законодавства; б) заходи щодо виявлення порушень законності; в) заходи щодо захисту; г) заходи щодо відповідальності; д) заходи щодо нагляду та контролю за станом законності; е) заходи щодо профілактики порушень законності [225, с. 532].

В літературі вироблено кілька підходів до класифікації гарантій незалежності. Так, наприклад, Т. М. Заворотченко поділяє всі гарантії на дві категорії: нормативно-правові та організаційно-правові [226, с. 7], проте С.С. Охріменко пропонує виокремлювати як гарантії незалежності процесуальний примус і юридичну відповідальність [227, с. 11-12]. Водночас більш прийнятною видається позиція В.О. Гринюка, який цілком справедливо зазначив, що різниця підходів до класифікації гарантій незалежності жодним чином не впливає на їх вміст, а є суто теоретичним моментом [228, с. 11].

Відповідно до ч. 1 ст. 16 Закону про прокуратуру незалежність прокурора забезпечується:

- 1) особливим порядком його призначення на посаду, звільнення з посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності;
- 2) порядком здійснення повноважень, визначеним процесуальним та іншими законами;
- 3) заборобою незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення повноважень прокурора;
- 4) установленим законом порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури;

5) належним матеріальним, соціальним та пенсійним забезпеченням прокурора;

6) функціонуванням органів прокурорського самоврядування;

7) визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки прокурора, членів його сім'ї, майна, а також іншими засобами їх правового захисту.

Водночас опитані нами прокурорські працівники на запитання: «На Вашу думку, чи є ефективними на теперішній час в Україні гарантії незалежності прокуратури?» більше половини респондентів надали негативну відповідь.

Виходячи з наведених положень законодавства, найпершим аспектом у системі гарантій забезпечення незалежності прокуратури виокремлюється саме особливий порядок призначення на посаду прокурорів, їх звільнення з посад, притягнення до дисциплінарної відповідальності.

У сучасних умовах, коли висуваються підвищені вимоги до функціонування усієї правоохоронної системи, коли їх діяльність обумовлює удосконалення суспільних відносин у найрізноманітніших сферах, набуває особливої важливості питання якісного оновлення прокурорського складу, таким чином, одним із головних напрямків організації діяльності будь-яких органів, зокрема органів прокуратури, є вироблення стратегії роботи з кадрами, серед найважливіших напрямів якої мають займати врегулювання та якісна організація процесів формування кадрового складу цього правоохоронного органу. Проте удосконалення цього процесу повинно забезпечувати і якісне кадрове формування, і незалежність майбутніх працівників.

Колишній перший заступник Генерального прокурора України С.М. Винокуров ще у 2008 р. на засіданні колегії Генпрокуратури цілком справедливо зазначив: «Назрілою є необхідність глибокого аналізу справ з кадровим забезпеченням органів прокуратури і конституційного визначення нових підходів до вирішення кадрових проблем відомства» [229, с. 7-21], що не втрачає своєї актуальності і на теперішній час.

Дослідження нового законодавства про прокуратуру дозволяє зробити висновок, що запроваджений новий порядок зайняття посади прокурора досить сильно нагадує порядок зайняття посади професійного судді, що й не дивно в умовах реалізації ідеї наближення правового статусу прокурорів до правового статусу суддів.

Цілковитою новелою став порядок, який передбачає зміну переліку кваліфікаційних вимог до майбутніх прокурорів, насамперед встановлення наявності дворічного стажу роботи у галузі права. Процес зайняття посади прокурора на теперішній час складається аж з тринадцяти етапів та є досить тривалим, якщо його порівнювати з порядком, передбаченим Законом про прокуратуру 1991 р.

Цілком підтримуючи запроваджені зміни, все ж таки доцільно висловити окремі зауваження. Зокрема, ст. 30 нового Закону про прокуратуру встановлюється перелік документів, які особа повинна подати до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії для участі у конкурсному заміщенні посади прокурора. У переважній більшості не повинно бути складнощів із збиранням необхідних документів, проте водночас існує загроза того, що в окремих випадках особа з об'єктивних причин буде не в змозі подати окремі документи. Насамперед мова йде про подання копії військового квитка (для військовослужбовців або військовозобов'язаних). Свого часу, під час проведення добору на посади суддів, виникла ситуація, за якої у військоматах по всій країні не вистачало бланків військових квитків, а оперативно забезпечити військомати необхідною кількістю цих документів не було змоги. Внаслідок цього окремі кандидати із формальних причин не були допущені до складання кваліфікаційного іспиту. Зважаючи на це, з метою уникнення аналогічних проблем при доборі прокурорів пропонуємо п. 7 ч. 1 ст. 30 викласти у такій редакції: «копію військового квитка (для військовослужбовців або військовозобов'язаних) або документа, що його замінює».

Після подання усіх необхідних документів особа допускається до

складання кваліфікаційного іспиту, про що приймається відповідне рішення Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів. Оскільки механізм добору прокурорів відповідно до Закону про прокуратуру 2014 р. ще перебуває у стадії становлення, виникають неминучі організаційні проблеми з його організації та проведення. Насамперед слід дуже уважно поставитися до змісту питань, що включаються до програми підготовки, аби уникнути можливих труднощів, обумовлених редакцією самих питань, переліку поданих можливих відповідей (наприклад, завдання передбачає надання особою лише одного вірного варіанту відповіді, натомість серед можливих варіантів подано два та більше правильних варіантів), постановкою питань із посиланням на застаріле законодавство тощо. Аналогічні складності виникали при складанні особами кваліфікаційного іспиту для зайняття адміністративних посад у місцевих прокуратурах.

Наступною проблемою стала технічна неготовність до проведення кваліфікаційного іспиту під час добору прокурорів на адміністративні посади до місцевих прокуратур. Із технічної точки зору іспит проходив за комп'ютером, на якому запускалася програма, що містила завдання у формі тестів. З метою ідентифікації особи, яка складає іспит, їй надавалися персональні ключі для входу до програми, а результат складення іспиту одразу фіксувався на сервері Генеральної прокуратури України. Проте сервери Генеральної прокуратури були перевірені у т.зв. тестовому режимі, у процесі ж складення іспитів, особливо в його перший день, виявилось що, вони не розраховані на таке значне навантаження, що призвело на початкових етапах до унеможливлення входу до тестової програми для складення іспиту, виникали проблеми із збереженням результатів іспиту. Зрозуміло, що коли робиться принципово нова справа, то неможливо уникнути технічних проблем, проте головним у цьому випадку є те, щоб цей досвід враховувався у майбутньому.

Після складання іспиту та проходження спеціальної перевірки особа повинна пройти протягом одного року спеціальну підготовку в Національній

академії прокуратури України з метою отримання знань та навичок практичної діяльності на посаді прокурора, складання процесуальних документів, вивчення правил прокурорської етики (ст. 33 Закону про прокуратуру).

Із приводу проходження спеціальної підготовки прокурор Кіровоградської регіональної прокуратури А.І. Коваленко звернув увагу на те, що «на сьогодні у більшості країн Ради Європи проходження такої підготовки майбутніми прокурорами є обов'язковою умовою перед першим призначенням на посаду. Цікаво, що строки початкової підготовки прокурорів у країнах Ради Європи є досить різними – від декількох місяців до шести років. Так, у Болгарії вона триває 9 місяців, у Нідерландах – 6 років. Повчальним є досвід наших польських колег, де підготовка кандидатів здійснюється Національною школою судочинства і проходить у два етапи: загальна (12 місяців) та спеціальна (30 місяців)» [230].

У сучасних доволі складних умовах виникає запитання, чи будуть кандидати на посаду прокурора взмозі з економічної точки зору пройти встановлену законом спеціальну підготовку. Видається, що ситуацію не виправляє і ч. 2 ст. 33, за якою передбачено, що «у період проходження кандидатом на посаду прокурора спеціальної підготовки йому щомісячно виплачується стипендія не менше двох третин посадового окладу прокурора місцевої прокуратури», особливо зважаючи на те, що кандидат на посаду прокурора повинен буде постійно протягом року проживати у м. Київ для проходження підготовки в Національній академії прокуратури.

Уже тепер існують обґрунтовані побоювання, що така спеціальна підготовка буде доступною лише матеріально забезпеченим претендентам. Тим більше, свого часу в Законі України «Про судоустрій і статус суддів» також було передбачено для кандидатів на суддівську посаду стипендію під час проходження спеціальної підготовки, яка прив'язувалася до посадового окладу судді, проте згодом цю норму було скасовано з огляду на потребу значних матеріальних витрат з Державного бюджету України. Думається, що існує

аналогічна небезпека і щодо прокурорів. Можливим варіантом у цій ситуації є передбачення можливості проходження спеціальної підготовки не лише у м. Києві, але й у т.зв. регіональних центрах за зразком Національної школи суддів України. У такому разі кандидат на посаду прокурора не повинен цілий рік мешкати у столиці та буде мати змогу пройти спеціальну підготовку якнайближче до постійного місця проживання.

Наступним етапом після проходження спеціальної підготовки є проведення конкурсу на зайняття вакантної посади прокурора.

Відповідно до ст. 34 Закону про прокуратуру Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів проводить конкурс на зайняття вакантних посад прокурора на підставі рейтингу кандидатів. За наявності у кандидатів однакової кількості балів перевага надається тому кандидатові, який працював на тимчасово вакантній посаді прокурора або має більший стаж роботи у галузі права. За результатами конкурсу Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів надсилає керівникові відповідної прокуратури подання про призначення кандидата на посаду прокурора органу прокуратури, на зайняття вакантної посади в якому кандидат подавав заяву (ч.ч. 4 та 5).

Керівник прокуратури за наслідками спеціальної перевірки, передбаченої антикорупційним законодавством, своїм наказом призначає кандидата на посаду прокурора не пізніше 30 днів з дня отримання подання Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (ст. 35 Закону). Особа, призначена на посаду прокурора, набуває повноважень прокурора після складення Присяги прокурора (ст. 36 Закону).

Слід підтримати позицію О.Г. Свиди, що прокурорська присяга «має важливе морально-психологічне значення, оскільки особа публічно бере на себе обов'язок сумлінно виконувати покладені на неї обов'язки» [231, 46-50], а її складання має юридичне значення, оскільки пов'язано з моментом набуття повноважень.

Складання присяги по-різному розглядається в законодавстві про

прокуратуру країн пострадянського простору. За Законом про прокуратуру Латвії [232] присяга, поряд із форменим одягом та посадовим знаком, розглядаються як символ прокуратури (ст. 59). Її складення передбачено Законом про прокуратуру Молдови (ч. 3 ст. 22) [233]. Деякою мірою непослідовно питання щодо присяги врегульоване в Туркменістані, оскільки її складання не передбачено Законом про прокуратуру, проте ст. 74 містить, окрім інших, таку підставу для звільнення, як «порушення Присяги працівника прокуратури» (ч. 2) [234]. Не передбачено складання присяги Законами про прокуратуру Вірменії [235], Білорусії [236]. Закон про прокуратуру Казахстану певною мірою схожий на вітчизняний Закон про прокуратуру 1991 р. до змін 2010 р., тобто складання присяги передбачено (стаття 48), проте в законі не міститься її текст [237].

На відміну від Закону про прокуратуру 1991 р., текст присяги в якому з'явився лише у 2010 р., у новому Законі від 14 жовтня 2014 р. присягу одразу закріплено у ст. 36. Текст Присяги підписується прокурором і зберігається у його особовій справі. Процедура складання Присяги визначається Генеральним прокурором. Про складання Присяги вноситься запис у трудову книжку.

Частина 3 ст. 46 Закону про прокуратуру 1991 р. містила аналогічне положення, що процедура прийняття присяги повинна визначатися Генеральним прокурором України. З метою практичного втілення вказаної норми закону 21 січня 2011 р. було затверджено Генпрокурором відповідний Порядок [238]. За даними інформаційно-пошукових систем нормативно-правових актів указаний Порядок 2011 р. на теперішній час залишається чинним, а отже аналіз його положень в науковій літературі не втрачає актуальності.

Цілком слід підтримати позицію О.Г. Свида з приводу того, що потребує корегування п. 6 Порядку, відповідно до якого «у разі, коли присягає кілька осіб, за рішенням керівника прокуратури Присягу може зачитати один з них, після чого всі працівники, які прийняли Присягу, скріплюють її текст своїм

підписом». Науковець слушно звертає увагу на значне морально-психологічне значення прийняття присяги, а отже, за будь-яких умов кожна особа має не лише скріплювати текст присяги підписом, а проголошувати її особисто, як це відбувається при складенні військової присяги [231, с. 48].

Від себе слід додати, що застосоване у назві Порядку словосполучення «прийняття присяги» є цілковитим русизмом, а отже новий Порядок повинен називатися відповідно до нормативів української мови – «складення присяги», і саме це словосполучення фігурує у ст. 36 чинного Закону про прокуратуру.

З позиції предмету цього дослідження звертає на себе увагу той факт, що ні в тексті присяги (ст. 36), ні серед переліку обов'язків, визначених у ч. 4 ст. 19 немає обов'язку або урочистої обіцянки особи поважати незалежність інших прокурорів. У ст. 19 йдеться лише про обов'язок виявляти повагу до інших осіб під час здійснення своїх повноважень. Лише відповідно до п. 8 ч. 1 ст. 43 Закону про прокуратуру втручання чи будь-який інший вплив прокурора у випадках чи порядку, не передбачених законодавством, у службову діяльність іншого прокурора, службових, посадових осіб чи суддів, у тому числі шляхом публічних висловлювань стосовно їх рішень, дій чи бездіяльності, за відсутності при цьому ознак адміністративного чи кримінального правопорушення є підставою для притягнення такого прокурора до дисциплінарної відповідальності, що повинно сприяти зміцненню т.зв. внутрішньої незалежності прокурорів всередині прокурорської системи.

Водночас навряд чи слід погодитись із ситуацією, коли перелік підстав для притягнення до дисциплінарної відповідальності системно не узгоджується із змістом присяги та переліком визначених обов'язків прокурорів, у зв'язку з чим пропонуємо до передбаченого у ст. 36 Закону про прокуратуру тексту присяги додати пункт такого змісту: «поважати незалежність інших прокурорів».

Має бути вдосконалено і саму процедуру призначення прокурорів на адміністративні посади. В Україні наприкінці 2015 – на початку 2016 р. було

уперше проведено добір відповідно до Закону про прокуратуру 2014 р. та нових актів Генпрокуратури. Цей процес складався із складення тестування з метою виявлення рівня теоретичних знань у галузі права, тестування на загальні здібності, психологічного тестування (результати мали виключно рекомендаційний характер) та співбесіди у конкурсній комісії Генеральної прокуратури України, що он-лайн транслювалася у мережі Інтернет. Практика показала, що слабким місцем такого добору стала саме співбесіда у Генеральній прокуратурі, оскільки склалася ситуація, коли особи, які очолювали за рейтингом списки на адміністративні посади у відповідних прокуратурах, за відсутності об'єктивних причин після співбесіди відповідно до складення остаточного рейтингу вибували з конкурсу або формально брали у подальшому участь у конкурсі, проте реально претендувати на зайняття адміністративної посади вже не були взмозі. Отже, метою удосконалення має бути вироблення чітких критеріїв оцінки кандидатів на посади у прокуратурі на кожному етапі, що максимально повинно усунути елемент суб'єктивізму.

Наступним елементом формування якісно нового кадрового складу є механізм очищення прокурорської системи від осіб, які вчинили ганебні проступки. Мова йде про притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності.

У довідковій літературі поняття «дисципліна» визначається як обов'язкове для всіх членів якогось колективу дотримання твердо встановленого порядку; – звичка до суворого порядку [156, с. 224].

Так, відповідно до положень Закону, підставами дисциплінарної відповідальності прокурора є такі: 1) невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків; 2) необґрунтоване зволікання із розглядом звернення; 3) розголошення таємниці, що охороняється законом, яка стала відомою прокуророві під час виконання повноважень; 4) порушення встановленого законом порядку подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру; 5) учинення дій, що ганьблять звання прокурора та

можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури; 6) систематичне (два і більше разів протягом одного року) або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики; 7) порушення правил внутрішнього службового розпорядку; 8) втручання чи будь-який інший вплив прокурора у випадках чи порядку, не передбачених законодавством, у службову діяльність іншого прокурора, службових, посадових осіб чи суддів, у тому числі шляхом публічних висловлювань стосовно їхніх рішень, дій чи бездіяльності, за відсутності при цьому ознак адміністративного чи кримінального правопорушення; 9) публічне висловлювання, яке є порушенням презумпції невинуватості (ст. 43 Закону).

Дисциплінарне провадження здійснюється Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів (далі – КДКП) (ст. 44 Закону). Відповідно до ст. 74 до складу Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів входять одинадцять членів, які є громадянами України, мають вищу юридичну освіту та стаж роботи у галузі права не менше десяти років. КДКП є колегіальним органом, який відповідно до повноважень, передбачених цим Законом, визначає рівень фахової підготовки осіб, які виявили намір зайняти посаду прокурора, та вирішує питання щодо дисциплінарної відповідальності, переведення та звільнення прокурорів з посади (ст. 73 Закону про прокуратуру).

Отже, повноваження КДКП є досить значними, водночас її склад є доволі обмеженим за кількістю осіб, з огляду на що можуть виникнути побоювання стосовно достатності їх кількості. Повертаючись до предмета цього дослідження, можна навести статистичні дані щодо притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності. Зокрема, С.В. Подкопаєв у своїй публікації навів такі дані: 2011 р. – 762, 2012 р. – 551, 2013 р. – 411, 2014 р. – 380, можна заздалегідь припустити, що на кожного члена Комісії буде покладатись обов'язок здійснювати щонайменше три перевірки на місяць. І це лише виходячи з кількості фактично притягнутих осіб із накладенням стягнень, не

враховуючи загальної кількості проведених перевірок [239, с. 145-153].

Навіть уявляючи собі, що КДКП буде укомплектована достатнім допоміжним апаратом, все одно кожен випадок повинен бути об'єктивно оцінений саме членом Комісії, і повнота проведеної перевірки матеріалів має бути запорукою незалежності прокурорів.

З метою унеможливлення впливу будь-кого на процес здійснення перевірки даних щодо наявності підстав для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності, шляхом автоматизованого розподілу буде визначатись член Комісії, який вирішуватиме питання щодо відкриття дисциплінарного провадження, проводитиме перевірку та готуватиме висновок про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора. Варто відмітити, що Законом не визначено строк, протягом якого член комісії вирішує питання про відкриття дисциплінарного провадження [240, с. 116].

Можна стверджувати, що дисциплінарне провадження являє собою впорядковану послідовність дій, які здійснюються відповідним членом спеціально створеного органу прокурорської – Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів, взаємопов'язані між собою, та здійснюються з метою встановлення усіх обставин вчинення прокурором дисциплінарного проступку або спростування таких відомостей щодо нього.

Суворе додержання усіх визначених у Законі про прокуратуру стадій дисциплінарного провадження повинно забезпечити дотримання об'єктивності, справедливості та законності настання дисциплінарної відповідальності, що в кінцевому рахунку розглядається як одна з гарантій незалежності прокурорів, тобто забезпечення їх захисту від необґрунтованого притягнення до відповідальності.

Чинним Законом про прокуратуру досить ґрунтовно було врегульовано процедуру притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності (розділ VI), що має стати додатковою гарантією незалежності прокурорів, захисту їх від неправомірного притягнення до відповідальності, зокрема, у випадках

відстоювання власної думки, виходячи з вимог закону, що може не співпадати з позицією керівництва. Водночас із цього приводу слід висловити окремі зауваження.

Частиною 1 ст. 46 встановлено, що секретаріат КДКП у день надходження скарги (заяви) реєструє її та за допомогою автоматизованої системи визначає члена Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів для вирішення питання щодо відкриття дисциплінарного провадження. Проте у цій статті не визначаються випадки неможливості вирішення вказаних питань членом КДКП (окрім випадку, коли сам член КДКП подав скаргу (заяву) про вчинення прокурором дисциплінарного проступку), порядок його відводу, не визначені підстави і порядок перерозподілу.

Мабуть ці питання слід врегулювати у Положенні про автоматизовану систему розподілу скарг (заяв), яка має бути затверджена Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів за погодженням із Радою прокурорів України.

Окрема згадка про можливість відводу члена КДКП передбачена ч. 6 ст. 47 Закону про прокуратуру, якою встановлюється, що прокурор, стосовно якого здійснюється дисциплінарне провадження, та/або його представник мають право давати пояснення, відмовитися від їх надання, ставити питання учасникам провадження, висловлювати заперечення, заявляти клопотання, а також за наявності сумнівів у неупередженості та об'єктивності члена Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів подавати заяву про його відвід. Аналогічні права прокурора та його представника також передбачено і в Положенні про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, прийнятому Всеукраїнською конференцією працівників прокуратури 28 квітня 2016 р. [241] (пп. 3 п. 2 р. 3).

Цією ж нормою Закону, як видно, встановлюється і право користуватися допомогою представника, хоча мабуть більш доцільно було б передбачити право на користування професійною правничою допомогою.

Вважаємо також за доцільне запропонувати з метою усунення сумнівів щодо невинуватості прокурора або його непричетності до дисциплінарного проступку закріпити право такого прокурора пройти за власним бажанням перевірку на поліграфі, водночас, відмова від проходження такої перевірки не повинна розглядатися як свідчення стосовно винуватості особи.

3.2. Гарантії забезпечення незалежності Генерального прокурора при здійсненні повноважень

Одним із напрямків перетворень у прокурорській системі є забезпечення незалежності Генерального прокурора. Він відіграє важливе значення у функціонуванні прокурорської системи, а отже питання забезпечення його незалежності тісно пов'язане з реалізацією принципу незалежності прокуратури у цілому.

На думку Р.І. Басараб, існуюча система гарантій впливає із засади незалежності (самостійності) діяльності Генерального прокурора, а гарантії діяльності Генерального прокурора – це нормативно визначена система факторів забезпечення реалізації Генеральним прокурором своїх обов'язків та повноважень, які мають політичне, економічне, соціальне спрямування [64, с. 241].

Проаналізувавши законодавство України, а також усі наявні підходи науковців, слід виокремити таку систему гарантій діяльності Генерального прокурора: 1) гарантії щодо незалежності (самостійності); 2) гарантії щодо політичної нейтральності; 3) гарантії щодо особистої безпеки.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. прокуратура України становить єдину систему, яка у порядку, передбаченому законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з

метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

Незалежність Генерального прокурора впливає із положень ст. 3 чинного Закону про прокуратуру «Засади діяльності прокуратури», серед яких слід виокремити такі:

захист незалежності Генерального прокурора шляхом застосування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків;

політичної нейтральності прокурора;

недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади.

Адаптуючи положення ст. 16 Закону про прокуратуру до предмета цього дослідження, можна визначити, що безпосередньо незалежність Генерального прокурора України забезпечується:

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

порядком здійснення повноважень, визначеним процесуальним та іншими законами;

заборонаю незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення повноважень Генерального прокурора України;

належним матеріальним, соціальним та пенсійним його забезпеченням;

визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки Генерального прокурора України, членів його сім'ї, майна, а також іншими засобами його правового захисту.

Здійснюючи функції прокуратури, Генеральний прокурор є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску, втручання і керується у своїй діяльності лише Конституцією та законами України.

Зрозуміло, що незалежність Генерального прокурора впливає із загальних законодавчих положень, передбачених для прокуратури, водночас,

безумовно, що реалізація принципу незалежності для очільника прокурорської системи має свої особливості, обумовлені його місцем та роллю у державі.

Водночас, виходячи із статті 16 закону про прокуратуру, окреслений вище перелік гарантій забезпечення незалежності Генерального прокурора можна доповнити і таким аспектом, як чітке визначення вимог до особи, яка може претендувати на посаду Генпрокурора. Така вимога впливає не лише із потреби забезпечення незалежності у подальшому керівника прокурорської системи, але й перетинається з концепцією правової визначеності, яка є складовою принципу верховенства права, закріпленого Конституцією України.

Як зазначає

Л.Л. Богачова, у широкому розумінні принцип правової визначеності являє собою сукупність вимог до організації та функціонування правової системи з метою забезпечення стабільного правового положення людини шляхом удосконалення процесів правотворчості та правозастосування [242, с. 142].

Принцип правової визначеності, окрім іншого, передбачає певну стабільність законодавства. Європейська Комісія за демократію через право (Венеціанська Комісія) у Доповіді щодо верховенства права зазначила, що однією із складових верховенства права є правова визначеність; вона вимагає, щоби правові норми були чіткими і точними, спрямованими на те, щоб забезпечити постійну прогнозованість ситуацій правовідносин, що виникають (п.п. 41, 46 Доповіді) [243].

На цей принцип посилається і Конституційний Суд України. Наприклад, у Рішенні від 1 квітня 2008 р. № 4-рп/2008 у справі про Регламент Верховної Ради України Конституційний Суд України зазначив, що «поділ державної влади є структурною диференціацією трьох рівнозначних основних функцій держави: законодавчої, виконавчої, судової. Він відображає функціональну визначеність кожного з державних органів, передбачає не тільки розмежування їх повноважень, але і їх взаємодію, систему взаємних стримувань та противаг, які мають на меті забезпечення їх співробітництва як єдиної державної влади.

Неухильне додержання органами законодавчої, виконавчої та судової влади Конституції та законів України забезпечує реалізацію принципу поділу влади і є запорукою їх єдності, важливою передумовою стабільності, підтримання громадського миру і злагоди в державі» [244, с. 17].

Відповідно до ч. 3 ст. 40 на посаду Генерального прокурора може бути призначений громадянин України, який: 1) має вищу освіту; 2) стаж роботи в галузі права або досвід роботи у законодавчому та/або правоохоронному органі не менше п'яти років; 3) володіє державною мовою; 4) щодо якого відсутні обставини, передбачені ч. 5 ст. 27 Закону про прокуратуру (не може бути призначена на посаду прокурора особа, яка: визнана судом обмежено дієздатною або недієздатною; має захворювання, що перешкоджає виконанню обов'язків прокурора; має незняту чи непогашену судимість або на яку накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення); 5) має високі морально-ділові, професійні якості та організаторські здібності.

У цілому з визначеним переліком вимог до кандидата на посаду Генерального прокурора слід погодитись, особливо зважаючи на той факт, що Закон України «Про прокуратуру» від 1 грудня 1991 р. взагалі не визначав якихось критеріїв до керівника прокурорської системи. Водночас деякі із вказаних вимог викликають зауваження та потребують свого уточнення.

Вимога щодо обов'язковості наявності в очільника прокурорської системи вищої юридичної освіти, на наш погляд, є досить закономірною, особливо з огляду на специфіку та важливість покладених на прокуратуру завдань та наданих для їх досягнення повноважень. Зважаючи на досить складні умови, що склалися на теперішній час в Україні, слід погодитися із змінами до Закону про прокуратуру від 12 травня 2016 р. [245, с. 453], які передували призначенню на посаду Ю.В. Луценка, відповідно до якого вимога щодо вищої юридичної освіти була замінена вимогою щодо наявності просто вищої освіти, без уточнення галузі знань, в якій її було здобуто. В такій ситуації Генеральний

прокурор (не обов'язково Ю.В. Луценко), може опинитися в ситуації, коли йому доведеться вдаватися до надзусиль, щоби самостійно вивчити ті чи інші дискусійні положення законодавства перед прийняттям доленосних процесуальних рішень, або покладатися на працівників апарату Генеральної прокуратури чи науковців-юристів, які знову ж таки можуть мати суперечливий характер. Покладатися повністю на такі висновки теж є небезпечним через можливість помилкового тлумачення законодавства.

Водночас згодом, у міру визрівання умов для цього, пропонуємо повернутися до первинної редакції ст. 40 Закону про прокуратуру в частині встановлення обов'язковості такої вимоги до Генпрокурора, як наявність вищої юридичної освіти. Більше того, вважаємо, що потребує деякого розтлумачення і сам термін «вища юридична освіта». Справа в тому, що традиційно під вищою юридичною освітою вважається освіта за спеціальностями «правознавство», «правоохоронна діяльність», «міжнародне право», проте на практиці можуть виникати й інші напрямки підготовки спеціалістів у галузі юриспруденції, необхідність в яких може бути обумовлена потребами ринку праці.

Потребує уточнення вимога щодо обов'язкової наявності у кандидата стажу роботи у галузі права або досвіду роботи у законодавчому та/або правоохоронному органі не менше п'яти років. Справа в тому, що вимога щодо стажу роботи також була скоригована згаданим вище Законом від 12 травня 2016 р. В первинній редакції ст. 40 Закону про прокуратуру передбачалася обов'язковість наявності у кандидата на посаду Генерального прокурора десятирічного стажу роботи у галузі права. Не маючи заперечень щодо здобуття особою практичного досвіду роботи в законодавчому чи правоохоронному органі, видається досить спірним таке суттєве скорочення стажу практичної роботи лише п'ятьма роками. Видається доцільним у ході подальших законопроектних робіт, на наш погляд, п. 2 ч. 3 ст. 40 викласти таким чином: «має стаж роботи у галузі права або досвід роботи у законодавчому та/або правоохоронному органі не менше 10 років». Таке уточнення має гарантувати,

що на чолі прокурорської системи перебуватиме особа, яка має більший практичний досвід у юридичній сфері. Досить дискусійною серед теоретиків та практиків стала вимога, що раніше фігурувала у первинній редакції статті 40, якою передбачався обов'язковий попередній досвід роботи кандидата на посаду Генпрокурора у прокурорській системі. З одного боку, такий кандидат ознайомлений із специфікою функціонування прокурорської системи та управління нею, з іншого – такий кандидат навряд чи зможе бути обізнаним з передовим досвідом управління, що вже застосовується в інших державних органах. Остаточний висновок із цього питання можна буде зробити через декілька років, узагальнюючи ефективність управління прокурорською системою різними керівниками.

Цілком закономірною є вимога щодо володіння Генеральним прокурором державною мовою. Згідно зі ст. 10 Основного Закону державною мовою в Україні є українська мова. Рішенням Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 р. встановлено, що українська мова як державна є обов'язковим засобом спілкування на всій території України при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування (мова актів, роботи, діловодства, документації й т.п.), а також в інших публічних сферах суспільного життя, які визначаються законом [246, с. 9]. Водночас чинним законодавством на теперішній час не передбачається механізм перевірки рівня володіння кандидатом українською мовою. Однозначне врегулювання цього питання ще більшою мірою пов'язане із підтриманням авторитету прокуратури, оскільки Генпрокуророві як керівникові державного органу необхідно виступати з відповідними щорічними доповідями перед Верховною Радою України, надавати важливі коментарі перед засобами масової інформації щодо додержання вимог законодавства у тій чи іншій сфері, що стосується компетенції прокуратури. Отже, має бути вироблений механізм перевірки рівня володіння державною мовою кандидатом на посаду Генпрокурора. Статтею 212 Регламенту Верховної Ради України передбачається, що при наданні згоди на

призначення на посаду Президентом України Генерального прокурора України кандидатури надається можливість відповісти на запитання представників депутатських фракцій (депутатських груп), народних депутатів (ч. 5 ст. 212 Регламенту). Видається, що у процесі надання відповідей депутати мають додаткову можливість більше ознайомитися з кандидатом для вироблення позиції стосовно здатності виконання ним у подальшому повноважень Генерального прокурора, а отже у процесі усного спілкування можуть визначити і відповідність кандидата вказаній вимозі. Таким чином, у разі, коли депутати у процесі усного спілкування з кандидатом дійдуть висновку, що кандидат не володіє державною мовою, це має стати підставою для відмови в наданні згоди Верховною Радою України для призначення. Слід зазначити, що стосовно Ю.В. Луценка зауважень в цій частині не було, хоча вони можуть виникнути до його наступників.

З огляду на Закон про внесення змін до Конституції України в частині здійснення правосуддя від 2 червня 2016 р., на теперішній час йде жваве обговорення питання щодо включення прокуратури до складу судової гілки влади. За цих умов може йти мова якщо не про інтеграцію судової та прокурорської систем в силу специфіки виконуваних ними функцій та з інших обставин, то хоча б про наближення правового статусу прокурорів до статусу суддів. Зважаючи на це цілком логічно виглядала б така вимога до Генерального прокурора України, як встановлення для нього т.зв. «цензу осідлості», тобто запровадження обов'язкового терміну проживання на території України перед призначенням на таку важливу та впливову посаду.

У п. 6 ч. 1 ст. 3 Закону про прокуратуру закріплено таку zásadu діяльності прокуратури, як політична нейтральність прокуратури, а ст. 18 встановлюється, що прокурор не може належати до політичної партії, брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках (частина 3). Водночас слід звернути увагу, що будучи активним членом якоїсь політичної партії чи блоку, припинення особою членства безпосередньо напередодні призначення на посаду Генерального

прокурора України ставить за мету більшою мірою виконання формальних вимог закону, аніж забезпечення реального політичного нейтралітету керівника прокурорської системи. На практиці може скластися ситуація, коли у процесі здійснення повноважень Генпрокурора особа відстоюватиме інтереси тієї політичної сили, до якої вона належала безпосередньо перед призначенням. Зважаючи на це, цілком логічною видається положення ч. 2 ст. 6 Закону України «Національне антикорупційне бюро України» [247, с. 2051], якою встановлюється, що «не може бути призначена на посаду Директора Національного бюро особа, яка впродовж двох років до подання заяви на участь у конкурсі на зайняття цієї посади, незалежно від тривалості, входила до складу керівних органів політичної партії або знаходилася у трудових чи інших договірних відносинах з політичною партією». Вважаємо, що аналогічною вказівкою має бути доповнено ст. 40 Закону про прокуратуру, що сприятиме реалізації на практиці вимог щодо політичної нейтральності Генерального прокурора та слугуватиме додатковою гарантією його незалежності.

Нині забезпечення засади незалежності та невтручання в діяльність органів прокуратури є основним завданням для реформування правоохоронної системи держави у цілому. Принципи незалежності та невтручання в компетентну діяльність лежать в основі діяльності будь-якого державного органу та мають бути спрямовані на виконання завдань і функцій держави. У свою чергу, відносини між певними органами державної влади мають будуватися на основі принципу взаємодії, з урахуванням незалежності та самостійності цих суб'єктів. Система органів прокуратури не є винятком із правил, а, зважаючи на її особливе місце у структурі органів державної влади та специфічні функції, діяльність української прокуратури має базуватися на таких принципах, як незалежність та невтручання в її діяльність [248, с. 93-101].

Здійснюючи функції прокуратури, прокурор є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску, втручання і керується у своїй діяльності лише Конституцією та законами України. 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.

Межі обґрунтованої критики діяльності прокурора визначаються з урахуванням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини.

Засадою діяльності Генерального прокурора є засада незалежності (самостійності). Діяльність цієї посадової особи не може бути економічно чи політично залежною від волі інших осіб або органів державної влади.

Незалежність Генпрокурора має деякі особливі риси. По-перше, вона має універсальний характер і поширюється не лише на прокурорську систему, але й на відносини з іншими вищими і центральними органами державної влади. По-друге, вона є джерелом незалежності для всіх підпорядкованих прокурорів у їх відносинах з регіональними і місцевими органами влади, а позиція Генпрокурора у конфліктних ситуаціях має бути прикладом для підлеглих. По-третє, використовуючи свої повноваження, він здатен захистити підпорядкованих прокурорів від посягань на їх незалежність [63].

Цікавою є позиція М.В. Косюти, який зазначив, що у поняття незалежності стосовно прокуратури вкладається потрійний смисл: по-перше, стан, в якому перебуває орган держави і його посадові особи у стосунках з іншими суб'єктами права та який характеризується певним ступенем самостійності при здійсненні компетенції; по-друге, можливість безперешкодно в межах закону реалізовувати свої повноваження і, по-третє, відчуття правової, соціальної і особистої захищеності суб'єкта правозастосування [163, с. 247-248].

М.В. Муравйов ще наприкінці XIX ст. підкреслював, що прокурори та адвокати є слугами своїх обов'язків, корони, а не пристрастей короля, та наголошував, що для слави короля прокурори повинні бути людьми вільними, а

не рабами, велич корони вимірюється якостями тих, хто їй служить [249, с. 63]. Навіть за часів правління Петра I, засновника прокуратури Російської імперії, про діяльність першого прокурора Павла Ягужинського говорили, що «думки свої висловлює не лестячи навіть вищим чиновникам, засуджує їх сміливо» [250, с. 6]. У той період палко відстоювалися цілковита самостійність прокуратури, її відокремленість і незалежність від адміністративної влади [249, с. 151].

Як стверджує В.Т. Маляренко, «в Україні до сьогодні зберігається уявлення про прокуратуру як слугу, який повинен забезпечити захист інтересів певних політичних сил, що перебувають при владі» [251, с.8].

М.О. Потебенько, як колишній Генеральний прокурор України, офіційно заявив, що немало депутатів зверталися до нього зі спробою використати прокуратуру в особистих інтересах, втручалися у компетенцію органів прокуратури і диктували свої умови навіть до проведення кадрової політики: кого призначити на посаду, а кого звільнити. Були й вимоги про звільнення від відповідальності тих, хто вчинив злочин. Вихід із такого становища він вбачає у тому, щоб Генерального прокурора підпорядковувати Президентові України, щоб його призначав на посаду тільки він, без впливу Верховної Ради України. При цьому, підкреслюється, що від Президента України конкретних справ не було, і це свідчить про те, що прокурора Президент у політику не тягне [252, с. 7; 253, с. 4-5].

«Якщо брати розвиток держави, – зазначив В.М. Остапчук, – то слід говорити про поступове втягування прокуратури під політичний вплив і політичну залежність ще з перших кроків незалежності держави. Парадоксально, але сталося так, що сили, які вели Україну до незалежності і йшли до влади на хвилях нищівної критики політичного впливу на прокуратуру і необхідності його заборони, прийшовши до влади, тут-таки виявили бажання впливати на прокуратуру, передусім на її кадри й інші чинники» [254].

На нашу думку, елементами засади незалежності Генерального прокурора

є:

- 1) самостійність прокуратури як інституту державної влади;
- 2) власні конституційні функції, відмінні від функцій інших інститутів влади, похідні від функцій держави у цілому;
- 3) наявність єдиної системи органів прокуратури;
- 4) наявність виключної компетенції;
- 5) неприпустимість будь-якого втручання в його діяльність або повноваження;
- 6) неприпустимість обмежень компетенції;
- 7) процесуальна самостійність у діяльності Генерального прокурора;
- 8) наявність системи гарантій незалежності інституту Генерального прокурора.

Засада незалежності Генерального прокурора має прояв у спеціальному порядку його призначення та звільнення, притягнення до кримінальної відповідальності, забороні втручатися іншим державним органам та органам місцевого самоврядування у його діяльність, наявності системи гарантій тощо. Вважаємо, що цей принцип є надзвичайно актуальним у діяльності Генерального прокурора, оскільки від нього залежатиме демократичність та законність у системі органів прокуратури [64, с. 91].

З опитаних нами прокурорських працівників на запитання: «Чи вважаєте Ви достатніми передбачені в законодавстві гарантії незалежності Генерального прокурора?» близько 80% вважають передбачені гарантії незалежності Генпрокурора недостатніми, обґрунтовуючи свою відповідь насамперед тим, що за часів незалежності лише одному Генпрокурору вдалося пропрацювати на посаді увесь конституційний термін повноважень, усі інші – були достроково звільнені.

Щодо призначення – відповідно до ст. 131¹ Конституції України прокуратуру в Україні очолює Генеральний прокурор, якого призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Президент

України.

Строк повноважень Генерального прокурора становить шість років. Одна й та ж особа не може обіймати посаду Генерального прокурора два строки поспіль. Дострокове звільнення з посади Генерального прокурора здійснюється виключно у випадках і з підстав, визначених цією Конституцією та законом.

Порядок надання згоди на призначення на посаду Президентом України Генерального прокурора України встановлюється Регламентом Верховної Ради України.

Слід зазначити, що рішення Верховної Ради України про відмову у наданні згоди на призначення на посаду Президентом України Генерального прокурора є підставою подання іншого кандидата. Водночас повинен бути чітко врегульований механізм надання такої відмови, який повинен виходити виключно з того, що запропонована Президентом України кандидатура Генпрокурора не відповідає встановленим у Законі про прокуратуру вимогам.

Наступною групою гарантій діяльності Генерального прокурора є політична нейтральність. Законодавчою основою окресленої групи гарантій є ч. 3 ст. 18 Закону України «Про прокуратуру», де імперативно визначено, що прокурор не може належати до політичної партії, брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках. Таким чином, Генеральний прокурор не може займатись політичною діяльністю у будь-якій формі, оскільки це не стосується державної правової політики, яка проводиться в життя через застосування норм законодавства.

У цьому контексті М.В. Муравйов зазначав, що наука справедливо протестує проти будь-якого політичного забарвлення прокурорської діяльності. Але це питання значною мірою втратило своє значення там, де немає боротьби політичних партій, де уряд ототожнюється з єдиною і неподільною державною владою. Так, у Росії питання про політичну тенденційність прокурорської діяльності є питанням пустим, і практична дійсність не надає ніякого ґрунту для чогось подібного [249, с. 34]. В.Т. Маляренко, у свою чергу, зазначив, що в

Україні до теперішнього часу зберігається уявлення про прокуратуру як службу, який повинен забезпечити захист інтересів певних політичних сил, що перебувають при владі. При цьому, зі зміною політичних сил у владних структурах обов'язково відбувається намагання змінити прокурора, поставити на чолі прокуратури «свою» людину». А це значить, що відбувається намагання через «свого» Генерального прокурора мати «своїх» прокурорів в областях, містах і районах, «свою» законність і конституційність, зламати політичних та інших опонентів і конкурентів [251, с. 8]. На думку Р.І. Басараба, яку слід цілком підтримати, інститут Генерального прокурора не може бути політичною посадою, належати до тієї чи іншої політичної партії або ж займатись політичною діяльністю чи лобіювати інтереси окремих політичних сил. Останнє обумовлено тим, що інститут Генерального прокурора є одним із ключових елементів усієї системи стримувань і противаг [64, с. 241]. Заслуговує на увагу і пропозиція М.В. Косюти щодо того, щоб передбачити погодження внесення подання про призначення на посаду Генпрокурора із Вищою радою юстиції [255, с.17]. Від себе додамо, що, враховуючи останні конституційні зміни, кандидатуру Генпрокурора можна запропонувати погоджувати з Вищою радою правосуддя, створення якої передбачено замість Вищої ради юстиції. Такий механізм є можливим лише шляхом внесення відповідних змін до ст. 131 Конституції України в редакції від 2 червня 2016 р.

Слід також підтримати пропозицію В.В. Сухоноса про те, щоб подання про призначення Генпрокурора вносилося Президентом України не пізніше двох тижнів з дня припинення повноважень його попередника [257, с.340].

Проте категорично не можна погодитися з іншою пропозицією в науковій літературі щодо висунення трьох кандидатур і проведення по них рейтингового голосування. Запровадження такого порядку призвело б до того, що процедура надання згоди на призначення по суті перетворилася б на обрання, тим більше, що в умовах політичної розпорошеності українського парламенту позитивне рішення взагалі може не бути прийнятим [63].

На думку О.І. Медведька, необхідно забезпечити прозорість процесу погодження відповідної кандидатури в Адміністрації Президента з обговоренням альтернативних кандидатур, остаточно визначати кандидатуру з урахуванням думки Вищої ради юстиції, встановити двотижневий строк внесення подання з цього приводу до парламенту після припинення повноважень попереднього прокурора; у разі відхилення кандидатури у цей же строк подавати нову; утримуватися від призначення осіб в.о. Генпрокурора за наявності першого заступника і заступника Генпрокурора; затвердити в Законі спеціальну процедуру складання присяги новопризначеним Генпрокурором у присутності глави держави. Необхідно забезпечити перебування Генпрокурора на посаді упродовж усього конституційного строку, відмовитися від практики його звільнення без підстав, передбачених законом, зокрема, під виглядом скасування попереднього указу про призначення [63].

В.М. Остапчук зазначив, що відбувається поступове втягування прокуратури під політичний вплив і політичну залежність ще з перших кроків незалежності держави. Він зазначає, що сталася така ситуація, за якої саме ті сили, які вели Україну до незалежності і йшли до влади на хвилях нищівної критики політичного впливу на прокуратуру і необхідності його заборони, прийшовши до влади, тут-таки виявляли бажання впливати на прокуратуру, передусім на її кадри й інші чинники [254].

Колишній Генпрокурор О.І. Медведько теж зазначав, що на адресу Генерального прокурора часто висувуються різні звинувачення, у тому числі і в непрофесіоналізмі. Але для цього використовуються здебільшого не юридичні, а інші аргументи типу «в чийх інтересах», «кому вигідно», «на чиє замовлення» тощо. Саме тому крок за кроком у суспільну свідомість проштовхується думка щодо того, що Генеральний прокурор є не стільки державним, скільки політичним діячем, а значить, повинен грати за тими ж правилами, що і решта політиків [256, с. 34].

Вірною видається думка В.В. Сухоноса, що чинне законодавство про

прокуратуру має містити спеціальний перелік заборон вчиняти дії, які можуть розглядатися як прояви політичної заангажованості. Відтак він пропонує до Закону України «Про прокуратуру» включити відповідну статтю під назвою: «Політична нейтральність прокуратури» [257, с. 261-262]. Таку позицію науковця слід цілком підтримати, водночас необхідно підкреслити, що абсолютно ізолювати Генерального прокурора від політичної впливу неможливо, проте слід робити спроби до його мінімізації.

Дискусійним питанням як з теоретичної, так і з практичної точки зору, особливо через призму незалежності прокуратури, залишається процедура призначення на посаду та звільнення з посади Генерального прокурора, що пов'язано з тим, що ця процедура декілька разів змінювалася. Рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. № 20рп/2010 щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222–IV було визнано неконституційним Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. Неконституційними визнано зміни і до ст. 122 Конституції України, які стосувалися механізму звільнення з посади Генпрокурора. У ст. 122 чинної Конституції України, на відміну від її редакції 2004 р., було визначено, що Генеральний прокурор призначається на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняється з посади Президентом України. Аналогічні норми було вміщено і в п. 11 ст. 106 Основного Закону, за яким Президент України призначає за згодою Верховної Ради України на посаду Генерального прокурора та звільняє його з посади, та у п. 25 ст. 85 Конституції України, за яким Верховна Рада України надає згоду на призначення Президентом України на посаду Генерального прокурора, висловлює недовіру Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади [248, с. 93-101]. Аналогічний порядок призначення та звільнення Генпрокурора збережений і в процесі конституційних змін від 2 червня 2016 р.

У новій редакції Закону ст. 42 зазначається, що Генеральний прокурор звільняється з адміністративної посади Президентом України за згодою Верховної Ради України:

1) у зв'язку з поданням заяви про дострокове припинення повноважень на адміністративній посаді за власним бажанням;

2) на підставі подання Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів або Вищої ради юстиції.

Повноваження Генерального прокурора на адміністративній посаді припиняються в разі:

1) висловлення Верховною Радою України недовіри Генеральному прокурору, що має наслідком його відставку з цієї адміністративної посади;

2) закінчення строку перебування на посаді Генерального прокурора.

Звільнення Генерального прокурора з адміністративної посади або припинення повноважень Генерального прокурора на адміністративній посаді не припиняє його повноважень прокурора.

У разі звільнення Генерального прокурора з адміністративної посади Президентом України або припинення його повноважень на адміністративній посаді внаслідок висловлення Верховною Радою України недовіри Генеральному прокурору України Президент України або Верховна Рада України відповідно отримують від Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів висновок щодо виконання Генеральним прокурором професійних обов'язків [154].

Варто також зазначити, що новоприйнятий Закон України «Про прокуратуру» містить ряд прогресивних положень щодо трудових гарантій Генерального прокурора. Так, відповідно до ст. 42 цього закону він звільняється з адміністративної посади Президентом України за згодою Верховної Ради України: 1) у зв'язку з поданням заяви про дострокове припинення повноважень на адміністративній посаді за власним бажанням; 2) на підставі подання Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів або Вищої ради юстиції. При

цьому, повноваження Генерального прокурора України на адміністративній посаді припиняються в разі: 1) висловлення Верховною Радою України недовіри Генеральному прокурору України, що має наслідком його відставку з цієї адміністративної посади; 2) закінчення строку перебування на посаді Генерального прокурора України. Вважаємо, що такий формат закріплення чітких підстав припинення функціональних обов'язків Генерального прокурора України мінімізує політичний елемент впливу на діяльність керівника централізованої системи органів прокуратури [64, с. 241].

Аналіз норм чинного законодавства України, що стосуються предмета конституційного подання, свідчить про відсутність у ньому положень, які допускали б можливість переривання, зупинення чи продовження строку повноважень Генерального прокурора, у тому числі й у разі його незаконного звільнення чи обрання на виборну посаду.

Як зазначає В.В. Долежан, у Конституції України передбачено, що Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади, що виглядає як архаїзм – право парламенту відправляти у відставку Генерального прокурора у зв'язку з висловленням йому недовіри [258, с. 117-123]. Очевидно, тут малася на увазі так звана політична відповідальність Генерального прокурора, подібна до тієї, яку несе Кабінет Міністрів України та його члени через зміну політичної кон'юнктури незалежно від конкретних недоліків і порушень закону.

Ситуація, за якої Генеральний прокурор змушений постійно «оглядатися» чи то в бік Президента України, чи то в бік парламентської більшості, робить його незалежність при вирішенні конкретних справ досить вразливою. В одному з експертних висновків Венеціанської комісії щодо можливості висловлення недовіри Генеральному прокуророві України зазначено: «Це положення нас непокоїть, бо не зазначає жодних підстав висловлення недовіри, ...дозволяє Верховній Раді наполягати на звільненні рішучого Генерального прокурора, який прагне суворо, але справедливо викорінювати корупцію через політиків і з

точки зору компетентності повністю відповідає своїй посаді. З точки зору сучасних європейських стандартів це положення є неприйнятним. Із таким висновком, на відміну від деяких інших, неможливо не погодитись, якщо врахувати, що законодавство жодної іншої європейської країни не містить подібного «винаходу». В.В. Долежан розглядає два шляхи вирішення цієї проблеми під час конституційного процесу: або вилучити з Конституції зазначену норму та частину п. 25 ст. 85 щодо висловлення недовіри (чого не було зроблено при прийнятті конституційних змін 2 червня 2016 р.), або передбачити у майбутній Конституції, що вотум недовіри є можливим лише кваліфікованою більшістю у дві третини голосів. Такий підхід міг би запобігти непередуманим рішенням із цього питання [259, с. 16-21]. І саме другий підхід нам видається більш реальним.

Окремими в діяльності Генерального прокурора є гарантії трудової діяльності. Видається, трудові права Генерального прокурора майже не порушуються. Проте В.В. Сухонос звертає увагу, що надзвичайно важливим має стати положення про те, що повноваження Генерального прокурора України не можуть бути припинені в інших, не передбачених законом випадках, наводячи як приклад ситуації, що раніше мали місце, коли фактично Генпрокурор звільнявся шляхом видання Президентом України указів «про скасування Указу про призначення», що, до речі, мало місце і щодо окремих суддів [257, с. 262].

Перелік підстав дострокового припинення повноважень Генерального прокурора чітко визначений в ст. 42 чинного Закону України «Про прокуратуру», а отже і звільнення Головою держави з посади Генпрокурора має бути виключно з посиланням на відповідну підставу, визначену у вищезазначеній ст. 42 Закону, а не шляхом скасування акта про призначення.

Досить вагомою гарантією незалежності Генпрокурора могло би бути встановлення чітких підстав і порядку притягнення його до юридичної відповідальності.

Можливість притягнення його до дисциплінарної відповідальності

практично відсутня, оскільки в законодавстві немає вказівок на те, хто саме має накладати на нього відповідне стягнення. Теоретично можна уявити собі наявність такого права у Президента України. Проте чинною Конституцією таке право йому не надано, і надання його було б небажаним з огляду на підвищену небезпеку суб'єктивізму при вирішенні цих питань. Адже недоліки в роботі Генпрокурора, враховуючи багатоплановість і складність його діяльності, можна віднайти завжди [256].

Практика останніх років показала, що Генпрокурор стає суб'єктом конституційної відповідальності. Де факто її поніс В.В. Дацюк, звільнений з посади Верховною Радою України 19 жовтня 1995 р. за недоліки в роботі, а також ті генпрокурори, яких було звільнено Президентом взагалі без пояснення причин або через скасування попередніх указів про їх призначення. Особливістю конституційної (або конституційно-політичної) відповідальності є те, що вона може застосовуватись і за умов, коли норми праві взагалі не порушуються [260, с. 433]. Як при цьому зазначив С.В. Ківалов «Застосування конституційної відповідальності – це «привілей» політиків і державних діячів, які займають видне становище у суспільстві і державних структурах» [261, с. 141].

На нашу думку, така відповідальність не має застосовуватися до Генерального прокурора, діяльність якого має носити підкреслено неполітичний характер.

Главою 37 Кримінального процесуального кодексу України «Кримінальне провадження щодо окремої категорії осіб» передбачаються особливості процедури притягнення Генпрокурора до кримінальної відповідальності. І хоч виникнення таких обставин до останнього часу уявлялося малоймовірним, але законодавцем це питання було врегульовано.

Передусім потрібно усвідомлювати, що сам Генпрокурор не буде порушувати кримінальне провадження щодо себе, як і здійснювати нагляд за його розслідуванням. Для забезпечення максимальної об'єктивності у цьому

питанні його слід тимчасово усунути від посади. Цей обов'язок доцільно покласти на Президента України, але це стане можливим лише, якщо таке повноваження йому буде надано Конституцією України.

Відповідно до ст. 480 КПК України встановлено, що особливий порядок кримінального провадження застосовується, окрім інших, до Генерального прокурора.

У зв'язку з тим, що чинне законодавство не вирішує питання, пов'язані з порушенням кримінального провадження і подальшим його розслідуванням, то в науковій літературі пропонується, щоб такі дії міг би здійснювати в.о. Генерального прокурора – його перший заступник або заступник. Іншим варіантом могло би бути запровадження тимчасових посад спеціального слідчого і спеціального прокурора для нагляду за розслідуванням [262, с. 231-238]. Водночас ст. 481 однозначно встановлюється, що повідомлення про підозру Генеральному прокурору України здійснюється його заступником (п. 4 ч. 1). І якщо ст. 482 під назвою «Особливості порядку притягнення до кримінальної відповідальності, затримання і обрання запобіжного заходу» згадується про особливості у цій сфері щодо суддів та народних депутатів, то жодної згадки про особливості притягнення до кримінальної відповідальності, затримання і обрання запобіжного заходу стосовно Генпрокурора немає, із чим навряд чи слід погодитися. Думається, це питання повинно бути однозначно врегульовано у ході подальших законопроектних робіт, що може стати особливо актуальним у випадку вчинення ним злочинів корупційного характеру. У разі виникнення сумнівів щодо доцільності визначення чіткого визначення механізму притягнення Генерального прокурора України до кримінальної відповідальності, то у цьому разі варто згадати відносно недавні події, пов'язані з діяльністю

В.П. Пшонки.

Разом із тим, варто наголосити, що на теперішній час відсутній механізм притягнення Генерального прокурора України до дисциплінарної

відповідальності. Очевидно, що жоден прокурор єдиної системи органів прокуратури України не порушить дисциплінарне провадження стосовно «свого» Генерального прокурора. У цьому відношенні слід підтримати позицію Р.І. Басараба, що законодавство не містить якогось спеціального чи особливого порядку щодо механізму притягнення Генерального прокурора України. Відтак можна зробити висновок, що він притягується до відповідальності на загальних підставах. Однак, з огляду на його високе посадове становище, з огляду на сферу його впливу, загальний порядок притягнення Генерального прокурора України до відповідальності видається вкрай неефективним [64]. Як слушно зазначив тодішній Генеральний прокурор України О.І. Медведько, можливість притягнення Генпрокурора до дисциплінарної відповідальності є практично відсутньою, оскільки в законодавстві немає вказівок на те, хто саме має накладати на нього відповідне стягнення. Теоретично можна уявити собі наявність такого права у Президента України. Проте чинною Конституцією таке право йому не надано, і надання його було б небажаним з огляду на підвищену небезпеку суб'єктивізму при вирішенні цих питань. Адже недоліки в роботі Генерального прокурора України, враховуючи багатоплановість і складність його діяльності, можна віднайти завжди [256, с. 37].

Існує спеціальний механізм забезпечення безпеки Генерального прокурора України. Зокрема, ст. 6 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» від 4 березня 1998 р. [263, с. 236] встановлюється, що у місцях постійного і тимчасового перебування забезпечується безпека Генерального прокурора України. Протягом строку його повноважень також гарантується безпека членів їхніх сімей, які проживають разом із ним або супроводжують його. Після припинення повноважень він забезпечується державною охороною протягом року, крім випадків набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього. З метою практичної реалізації положень указанного Закону Президентом України 23 березня 1998 р. було видано відповідний указ [264].

Зважаючи на особливий статус Генерального прокурора України, чинним законодавством встановлюється підвищений рівень відповідальності за посягання на нього. Наприклад, ст. 112 «Посягання на життя державного чи громадського діяча» Кримінального кодексу України (розділ I «Злочини проти основ національної безпеки України») встановлюється кримінальна відповідність за посягання на життя Генерального прокурора України. Статтею 346 КК України (Розділ XV «Злочини проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та злочини проти журналістів») встановлено кримінальну відповідальність за погрозу вбивством, заподіянням шкоди здоров'ю, знищенням або пошкодженням майна, а також викраденням або позбавленням волі щодо Генерального прокурора, а також за умисне заподіяння йому тілесних ушкоджень, нанесення побоїв чи вчинення інших насильницьких дій у зв'язку з його державною діяльністю.

Отже, посягання на Генерального прокурора України в залежності від їх характеру можуть розглядатися як посягання на національну безпеку Української держави або як злочини проти авторитету прокуратури як державного органу.

У контексті висвітлення питання щодо забезпечення незалежності органів прокуратури та особистої безпеки прокурорів варто згадати, що свого часу проектом Закону України «Про прокуратуру» від 19 вересня 2008 р. № 2491 [265] передбачалося положення щодо заборони «пікетування приміщень органів прокуратури, проведення у безпосередній близькості від них інших масових заходів» (ч. 5 ст. 6 Проекту). В розвиток цих положень В.Є. Загородній запропонував таку заборону обмежити виключно встановленням заборони на «пікетування приміщень органів прокуратури, проведення у безпосередній близькості від них інших масових заходів протестного характеру» [266, с. 43].

Видається, що така позиція на сучасному етапі є спірною, особливо зважаючи на той факт, що за умов соціально-політичної кризи та збереження напруженої обстановки, яка відносно нещодавно мала місце в Україні, заборона

проводити протестні акції сприймалася населенням вкрай негативно, що іноді призводило до озлоблення населення та навіть до захоплення будівель суду та правоохоронних органів, їх зухвале нищення. Тим більше, право на мирні збори є загальноприйнятим, відповідає провідним традиціям цивілізованих країн. Зважаючи на такі чинники, вважаємо, недоцільним забороняти проведення протестних акцій, зокрема, і біля будівель органів прокуратури.

До речі, проведене нами опитування прокурорських працівників показало, що на запитання: «Як Ви ставитеся до проведення мітингів біля будівель органів прокуратури?» з варіантами відповідей: «1) вважаю, що це є нормальним явищем у демократичному суспільстві; 2) такі акції повинні бути законодавчо обмежені; 3) такі акції можуть проводитися за умов забезпечення нормального функціонування органу прокуратури» близько двох третин позитивно поставилися до проведення таких акцій біля будівель прокуратур.

3.3. Роль органів прокурорського самоврядування у забезпеченні реалізації засади незалежності прокуратури

Довготривала розробка нової редакції Закону України «Про прокуратуру», що супроводжувалася пильною увагою громадськості й оцінками європейських експертів та вітчизняних юристів, нарешті, завершилася прийняттям Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. Нарешті в Українській державі діє новий законодавчий акт, який визначає правові засади організації й діяльності прокуратури України, систему прокуратури України, статус прокурорів, порядок здійснення прокурорського самоврядування. Цей Закон передбачає якісно нові підходи до формування засад діяльності прокуратури та їх реалізації, її організації, порядку зайняття посади прокурора та звільнення прокурора з адміністративної посади, механізму його дисциплінарної

відповідальності, функціонування Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, прокурорського самоврядування тощо. Останнє положення – введення в Закон інституту прокурорського самоврядування, що є новацією та підлягає підвищеній увазі та належному науковому супроводженню розвитку його функціонування на практиці. Це питання актуалізується з причини підвищення вимог суспільства до відомчої кадрової політики, якості кадрового забезпечення прокуратури України в умовах її реформування [72, с. 143-148].

Запровадження системи прокурорського самоврядування – це важливий крок у напрямку демократизації управлінських процесів в прокуратурі.

Станом на теперішній час у вітчизняній юриспруденції не сформувалася традиція дослідження соціально-правової природи інституту прокурорського самоврядування, що суттєво ускладнює формування цілісного уявлення про роль прокурорського самоврядування у забезпеченні незалежності прокурора та дотриманні високих стандартів професійної діяльності прокурорів, а також зумовлює необхідність вивчення генези та еволюції інституту прокурорського самоврядування в інших державах [74, с. 41-50].

З'ясування та розкриття максимального потенціалу прокурорського самоврядування як гарантії забезпечення незалежності прокурорів та вироблення наступних кроків підвищення його ефективності у механізмові реалізації зазначеного принципу пов'язана з необхідністю вирішення важливих теоретичних та практичних проблем, що полягають у такому.

Потребує з'ясування природа самого поняття «прокурорське самоврядування». Необхідно також визначити роль та місце прокурорського самоврядування в організаційному забезпеченні органів прокуратури, засади правового статусу органів прокурорського самоврядування. Важливим є питанням з'ясування сфери охоплення тих чи інших правовідносин поняттям «внутрішня діяльність». Дослідження цих питань може дозволити окреслити оптимальні кроки щодо підвищення ефективності функціонування прокурорського самоврядування як необхідної умови забезпечення

незалежності прокуратури.

Дійсно, ця новела є інноваційною. Варто зазначити, що поняття «самоврядування» досліджувалося науковцями і раніше у судовій, нотаріальній та адвокатській діяльності, однак прокурорське самоврядування є новелою і тому потребує детального наукового вивчення. Дійсно, існує потреба звернутися до походження терміна «самоврядування» та окреслення його сутнісних ознак прокурорського самоврядування, за допомогою системного тлумачення яких і стає можливим розкриття природи самоврядування у цьому правоохоронному органі.

Тлумачення категорії самоврядування є неоднозначним. Зокрема, в енциклопедичних джерелах самоврядування трактується як тип соціального управління, за якого інтереси суб'єкта і об'єкта управління збігаються, тобто самі люди управляють своїми справами, спільно приймають норми і рішення та діють з метою їх реалізації [267, с. 1020].

У сучасній правовій енциклопедичній літературі самоврядування визначено як внутрішню самоорганізацію певної системи (трудового колективу, громадської організації, регіональної влади тощо), спрямованої на самодостатній розвиток [268]. Філософський енциклопедичний словник визначає самоврядування як автономне функціонування будь-якої організаційної структури (підсистеми), правомочне прийняття нею рішень із внутрішніх проблем, включення виконавців у процеси вироблення рішень; колективне управління як участь усіх членів організації, населення в роботі відповідного органу управління [79].

У теорії управління щодо поняття «самоврядування» також немає однастайності у позиціях науковців. Так, В.В. Кравченко під самоврядуванням розуміє відносно автономне функціонування визначеного колективу (організації) людей, що забезпечується самостійним прийняттям членами цього колективу норм і рішень, які стосуються його життєдіяльності, та відсутністю в колективі розриву між суб'єктом і об'єктом управління [269].

О.Ф. Скакун визначає поняття «самоврядування» як вид соціального управління, заснований на самоорганізації, саморегулюванні і самодіяльності учасників суспільних відносин, об'єкт і суб'єкт управління збігаються, тобто люди самі керують своїми справами, приймають спільні рішення і спільно діють із метою їх реалізації. В умовах самоврядування його учасники визнають над собою владу тільки власного об'єднання [270].

І.М. Козьяков та А.М. Мудров у монографії «Прокурорське самоврядування» зазначають, що самоврядування як управлінське явище не може розглядатися окремо від сфери соціального управління, а зміст його у забезпеченні цілісності та належного функціонування конкретної організованої системи для досягнення встановленої мети. Вони деталізують самоврядування як форми організації людського співіснування, тобто зазначають, що йдеться про: практичне вираження управлінського впливу, спрямованого на впорядкування та узгодженість дій; наслідки та результати дій і зв'язків, які, об'єднуючись, дають змогу взаємодіяти у вирішенні спільних завдань, пов'язаних з управлінням [70].

Аналіз наведених визначень дозволяє не лише отримати уявлення про сфери прояву цього правового інституту, але й підкреслити таку характерну рису організації людського співіснування, як самостійність у визначенні кола питань, прийнятих колективами людей до свого відання з метою їх вирішення безпосередньо або через своїх представників, тобто без втручання будь-яких інших структур влади. Окрім того, з наведеного можна також виявити таку ознаку прокурорського самоврядування, як колективність у визначенні та вирішенні певного кола питань з боку прокурорів.

Усі ці особливості сутності аналізованого правового явища дістали відображення в законодавчому визначенні прокурорського самоврядування. Відповідно до ст. 65 чинного Закону України «Про прокуратуру» 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;

5) вирішення питань щодо притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності.

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.

Із законодавчого положення можна зробити висновок, що прокурорське самоврядування є специфічною формою самоврядування, за якої йдеться про колективне вирішення певних питань саме прокурорами.

Прокурорське самоврядування здійснює низку функцій. Насамперед, це функція управління внутрішньою діяльністю прокуратури, що впливає з наведеного в ч. 1 ст. 65 визначення. Далі, це сукупність органів прокурорського самоврядування (всеукраїнська конференція працівників прокуратури та Рада прокурорів України). При цьому суб'єктами самоврядування слід вважати 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. Прокурорським самоврядуванням можна також вважати реальне прийняття його суб'єктами рішень із внутрішньої діяльності прокуратури та їх фактичне втілення у життя.

Водночас лише близько 20% з опитаних нами прокурорів на запитання

«У разі посягання на Вашу незалежність Ви: 1) звернетесь до органів прокурорського самоврядування; 2) повідомите безпосереднє керівництво; 3) не будете робити нічого; 4) свій варіант» обрали перший варіант відповіді, близько 40% обрали третій варіант, а 30% висловилися, що повідомлять безпосереднє керівництво. Справа в тому, що серед прокурорів поки що немає реальної довіри до новостворених органів прокурорського самоврядування. Такий висновок також підтверджується тим, що на запитання: «Як Ви вважаєте, чи здатні органи прокурорського самоврядування реально вплинути на рівень незалежності прокурорів, протистояти спробам посягання на їх незалежність?» також лише близько 20% надали ствердну відповідь.

Аналізуючи новели Закону України «Про прокуратуру», неважко помітити, що в основу розробки моделі прокурорського самоврядування покладено підходи, що вироблені ще в Законі України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 р. [271], окремі норми та інститути є майже тотожними. Належність до державної влади, очевидно, визначила й суттєву специфіку у побудові та компетенції органів самоврядування прокуратури і судової влади, порівняно з організацією адвокатського самоврядування.

При цьому провідним вектором розвитку суддівського і прокурорського самоврядування є делегування основних повноважень від регіональних до загальнонаціональних органів професійного самоврядування, що супроводжується передачею функцій добору і притягнення до відповідальності до одного всеукраїнського органу (Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів, Вища кваліфікаційна комісія суддів України), розташованого у м. Києві [76, с. 120-121].

Питанням прокурорського самоврядування присвячені глава 1 «Загальні засади прокурорського самоврядування» (ст.ст. 65 – 66) та глава 2 «Органи прокурорського самоврядування» (статті 67 – 72) розділу VIII Закону «Про прокуратуру».

При дослідженні цього питання варто згадати також, що відповідно до

ст. 16 чинного Закону України «Про прокуратуру» незалежність прокурора забезпечується: 1) особливим порядком його призначення на посаду, звільнення з посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності; 2) порядком здійснення повноважень, визначеним процесуальним та іншими законами; 3) заборонаю незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення повноважень прокурора; 4) установленим законом порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури; 5) належним матеріальним, соціальним та пенсійним забезпеченням прокурора; 6) функціонуванням органів прокурорського самоврядування; 7) визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки прокурора, членів його сім'ї, майна, а також іншими засобами їх правового захисту.

Додержання засади незалежності прокуратури унеможливорює будь-який зовнішній тиск на прокуратуру як стрижневий елемент правоохоронної системи та передбачає підпорядкування прокурора під час виконання процесуальних повноважень виключно конституції та законам. Обов'язок легітимізації принципу незалежності прокуратури покладено на державу. Як зазначено у п. 4 Керівних принципів ООН щодо ролі обвинувачів, держави забезпечують, щоб обвинувачі могли виконувати свої професійні обов'язки в обстановці, вільній від загроз, перешкод, залякування, непотрібного втручання або невинуватого притягнення до цивільної, кримінальної або іншої відповідальності [272].

Інститут прокурорського самоврядування є винятково значущим для «зміцнення незалежності прокурорів, захисту від втручання у їх діяльність». Так, відповідно до Закону України «Про прокуратуру» Рада прокурорів України як вищий орган прокурорського самоврядування у період між всеукраїнськими конференціями працівників прокуратури наділена досить широкими повноваженнями щодо забезпечення незалежності прокураторів, а саме: організації «впровадження заходів щодо забезпечення незалежності прокурорів»; розгляду питання правового захисту прокурорів; розгляду звернення прокурорів та інші повідомлення про загрозу незалежності

прокурорів, вжитої за наслідками розгляду відповідних заходів (повідомлення відповідних органів про підстави для притягнення до кримінальної, дисциплінарної чи іншої відповідальності; ініціювання розгляду питання щодо вжиття заходів забезпечення безпеки прокурорів; оприлюднення заяв від імені прокурорського корпусу про факти порушення незалежності прокурора; звернення до міжнародних організацій з відповідними повідомленнями тощо); розгляду звернення щодо неналежного виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, встановлених для відповідної адміністративної посади [43, с. 6-16].

Як зазначає О.С. Проневич, досліджуючи питання прокурорського самоврядування в Республіці Польща, до основоположних засад професійної діяльності прокурора віднесено засаду незалежності. Прокурорське самоврядування є невід'ємним елементом системи забезпечення незалежності прокурора та запроваджено відповідно до ст.ст. 19 –24а Закону Польщі «Про прокуратуру». Прокурорське самоврядування реалізується такими колегіальними органами: зборами прокурорів; колегією апеляційних прокуратур; колегією окружних прокуратур; Національною радою прокуратури. Аналіз чинного польського законодавства дає підстави стверджувати, що в країні існує своєрідна модель прокурорського самоврядування. Інституціоналізація прокурорського самоврядування у Польщі здійснювалася у контексті реалізації ідеї професійного (функціонального) самоврядування. Система прокурорського самоврядування об'єктивно зумовлена прагненням створити додаткові легітимні механізми забезпечення незалежності прокуратури і прокурорів, а також надати можливість професійному прокурорському співтовариству реальну можливість вироблення консолідованої позиції з основоположних проблем організації і діяльності прокуратури. Прокурорське самоврядування ґрунтується на розвиненій нормативно-правовій базі, що сприяло визначенню специфіки його правової природи та його відмежуванню від профспілок і громадських організацій. Наявна розгалужена

мережа органів прокурорського самоврядування забезпечує реальну участь прокурорів у вирішенні низки питань внутрішньої діяльності прокуратури з особливою акцентуацією на обговоренні особових справ без можливості ухвали рішень з кадрових питань. Оскільки органи прокурорського самоврядування уповноважені на реалізацію переважно консультативної (експертної) функції, вони не можуть сприйматися як деструктивний чинник або елемент управлінського дуалізму в прокуратурі. Натомість неможливо переоцінити важливість прокурорського самоврядування для ствердження прокуратури як спеціалізованого незалежного інституту публічної влади і дотримання високих професійних і деонтологічних стандартів прокурорської діяльності [74, с. 41-50]. Можна зробити висновок, що компетенція самоврядних органів прокуратури у Польщі є значно вужчою, ніж в Україні.

С.В. Подкопаєв, аналізуючи незалежність прокурорів у світлі положень міжнародних документів, доходить висновку, що положення таких документів мають узагальнений характер і спрямовані на визначення мінімально необхідного рівня гарантій прокурорської діяльності, важливе місце серед таких гарантій посідає право прокурорського співтовариства на самостійне вирішення питань внутрішньої діяльності [42, с. 89-95].

У Законі України «Про прокуратуру» особлива увага приділяється розмежуванню у прокуратурі України самоврядного та забезпечувального елементів її системно-структурної організації. У зв'язку із цим, у теорії виокремлюють два її самостійних елементи – це органи прокурорського самоврядування та органи, що забезпечують діяльність прокуратури [71, с. 21-24], і обидва ці елементи, як уявляється, повинні сприяти реалізації засади незалежності прокуратури.

Функціонування інституту прокурорського самоврядування щодо кадрового забезпечення прокуратури дозволяє в науці виокремити два ключових аспекти: перший – кадрове забезпечення органів прокурорського самоврядування, другий – діяльність органів прокурорського самоврядування

щодо участі у визначенні потреб кадрового забезпечення прокурорів та обрання чи призначення прокурорів до складу інших органів у випадках та в порядку, установлених законодавством [72, с. 143-148].

У ст. 66 Закону України «Про прокуратуру» визначено, що прокурорське самоврядування здійснюється через всеукраїнську конференцію працівників прокуратури та Раду прокурорів України.

Найвищим органом прокурорського самоврядування є всеукраїнська конференція працівників прокуратури. Рада прокурорів України є вищим органом прокурорського самоврядування у період між всеукраїнськими конференціями працівників прокуратури. Законодавчі вимоги до організації прокурорського самоврядування засвідчують взаємозалежність цих двох органів, що безпосередньо пов'язано з питаннями кадрового забезпечення, але в межах їх власної функціональної активності.

У відповідності до ч. 1 ст. 69 Закону України «Про прокуратуру», делегатів на всеукраїнську конференцію працівників прокуратури обирають:

- 1) збори прокурорів Генеральної прокуратури України – шість прокурорів Генеральної прокуратури України;
- 2) збори прокурорів регіональних прокуратур – по три прокурори від кожної регіональної прокуратури;
- 3) збори прокурорів місцевих прокуратур – по два прокурори від кожної місцевої прокуратури.

У ч. 2 ст. 69 Закону України «Про прокуратуру» передбачається, що делегати на всеукраїнську конференцію працівників прокуратури обираються шляхом таємного голосування із числа вільно висунутих альтернативних кандидатів. Однак у висновку Венеціанської комісії № 735/2013 з цього приводу слушно зазначено таке: «...необхідно роз'яснити систему голосування делегатів конференції, визначеної в пункті 2 статті 71, в якому просто зазначено «на альтернативній основі». Це може або означати вибір кандидатів, або ж стосуватися певної системи преференційного голосування. Тому вона повинна

бути більш конкретною стосовно того, що пропонується. Якщо б пункт 2 статті 71 передбачав необхідність існування альтернативних кандидатів, це було б перебільшенням. Якщо б у процедурі відбору не повинні були брати участь альтернативні кандидати, процес було б заблоковано» [273].

На думку О.О. Долгого та А.П. Горзова, практична реалізація положень цієї статті має забезпечувати таку кількість кандидатів, яка гарантуватиме зборам прокурорів вибір між декількома бажаними бути обраним делегатом на всеукраїнську конференцію працівників прокуратури [72, с. 143-148].

Статтею 67 Закону України «Про прокуратуру» визначено, що саме всеукраїнська конференція працівників прокуратури призначає членів Ради прокурорів України, приймаючи рішення щодо цього виключно шляхом таємного голосування.

У відповідності до ст. 71 Закону України «Про прокуратуру», до складу Ради прокурорів України входять тринадцять осіб, з яких: два представники (прокурори) від Генеральної прокуратури України; чотири представники (прокурори) від регіональних прокуратур; п'ять представників (прокурорів) від місцевих прокуратур; два представники (вчені), призначені з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ.

Цей орган прокурорського самоврядування є повноважним за умови обрання не менше дев'яти членів. Разом із тим, необхідно звернути увагу на ключову особливість у формуванні складу Ради прокурорів України: на відміну від всеукраїнської конференції працівників прокуратури до неї входять й особи, які не мають статусу прокурора, – це два представники (вчені), призначені з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ [72, с. 143-148].

Однією з найпомітніших новацій Закону України «Про прокуратуру» є, серед іншого, те, що прокурорське самоврядування має на меті участь у визначенні потреб кадрового забезпечення прокурорів. Так, відповідно до ст. 71 вказаного законодавчого акта, Рада прокурорів України вносить рекомендації

щодо призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад у випадках, передбачених цим Законом. У разі, якщо Генеральний прокурор України не погоджується з рекомендованою Радою прокурорів України кандидатурою і відмовляє у призначенні на посаду, він вносить на розгляд Ради прокурорів України іншу кандидатуру.

Необхідно зазначити, що питання, пов'язані з порядком звільнення прокурора з адміністративної посади та припинення його повноважень на цій посаді, доволі чітко регламентовані в ст. 41 вказаного закону. Цього, на жаль, не можна сказати про наслідки внесення рекомендації щодо призначення прокурорів на адміністративні посади, а точніше – про механізм оскарження відмови Генерального прокурора України у призначенні прокурора на адміністративну посаду за рекомендацією органу прокурорського самоврядування.

На практиці, вважає О.О. Долгий, питання, пов'язані з відмовою Генерального прокурора у призначенні прокурора на адміністративну посаду за рекомендацією Ради прокурорів України, можуть призводити до неоднозначного застосування положень ст. 71 Закону України «Про прокуратуру». Адже в разі, коли Генеральний прокурор не погоджується з рекомендованою Радою прокурорів України кандидатурою і відмовляє у призначенні на адміністративну посаду, він вносить на розгляд Ради прокурорів України іншу кандидатуру. У цьому разі, законодавцем витримано баланс можливостей Генерального прокурора України та Ради прокурорів України щодо призначення прокурорів на адміністративні посади у випадках, передбачених Законом. Автор мотивує це тим, що з однієї сторони, Рада прокурорів України має право внести рекомендацію про призначення, а Генеральний прокурор – має право з нею не погодитися. З іншої – Генеральний прокурор зобов'язаний внести іншу кандидатуру на розгляд Ради прокурорів України, але орган прокурорського самоврядування не зобов'язаний вносити рекомендацію про призначення саме цієї кандидатури. Разом із тим, слід

враховувати, що прокурор, якому Генеральним прокурором було відмовлено у призначенні на адміністративну посаду, в принципі може оскаржити таку відмову до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Проте, ст. 77 Закону України «Про прокуратуру», право розгляду скарги такого виду за Комісією не передбачено [72, с. 143-148].

Як позитивний крок на шляху демократизації наглядового відомства слід розглядати зафіксоване в ч. 3 ст. 67 Закону України «Про прокуратуру» положення, згідно з яким всеукраїнська конференція працівників прокуратури приймає з питань, що належать до її компетенції, рішення, що є обов'язковими для Ради прокурорів України та будь-яких прокурорів, тобто обов'язковими вони є і для Генерального прокурора України.

На відміну від суддівської та адвокатської спільноти, де більшість у складі відповідних комісій належить представникам професії, у Законі України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. передбачено, що з 11 членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів власне прокурорів лише п'ять, тобто більшості вони не утворюють. Такий стан речей навряд чи можна розглядати як загрозу незалежності органів прокурорського самоврядування, оскільки інші члени комісії (один адвокат, два вчених, три представника Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини) делегуються в основному незалежними органами, що мають необхідний правозахисний потенціал [76, с. 120-121]. Свого часу аналогічний стан справ у кваліфікаційно-дисциплінарних комісіях адвокатури відповідно до Закону України «Про адвокатуру» 1992 р. був вельми критично оцінений науковцями та практиками, що, як відомо, знайшло своє відображення у тому, що новий Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» передбачає членство в органах адвокатського самоврядування виключно адвокатів. Думається, що за підсумками декількох років дії нового Закону про прокуратуру 2014 р. та аналізу практики його застосування можна буде порушити питання, у разі його доцільності, відносно внесення змін щодо уточнення вимог до кількісного та

якісного складу органів прокурорського самоврядування.

Завдання прокурорського самоврядування поділяються на дві групи: загальні та спеціальні, при цьому зазначають, що загальні завдання мають бути закріплені на законодавчому рівні, а порядок їх реалізації – деталізуватися у підзаконних нормативно-правових актах. До загальних завдань прокурорського самоврядування належать: забезпечення належного професійного рівня працівників прокуратури та його підвищення; сприяння створенню належних умов для ефективного здійснення працівниками прокуратури своїх професійних обов'язків; гарантування дотримання професійних прав працівників прокуратури.

Висловлюється думка, що спеціальні завдання потребують законодавчого забезпечення їх реалізації у чітко визначених випадках та повинні містити вичерпний перелік питань, які вирішуватимуть органи прокурорського самоврядування. Наголошується, що механізм їх реалізації на практиці має регламентуватися окремим положенням, яке має бути затверджено спільним нормативним актом Генерального прокурора України та голови Ради прокурорів. Зокрема, до таких завдань відносять питання кадрового забезпечення органів прокуратури [70].

Варто зазначити, що мета і завдання існування організацій професійного самоврядування є одним із головних питань у регламентації професійної та внутрішньої діяльності фахівців своєї професії. Загальні завдання є основою впровадження професійного самоврядування.

Погоджуючись із запропонованим розмежуванням завдань на загальні і спеціальні, Л.С. Драгомирецька формулює ще ряд загальних завдань прокурорського самоврядування: підвищення професійного рівня прокурорів; адаптація прокурорського самоврядування до європейських стандартів з урахуванням особливостей роботи органів прокуратури; застосування інформаційних технологій у системі органів прокурорського самоврядування; забезпечення злагодженої взаємодії органів прокурорського самоврядування та

прийняття узгоджених рішень. На відміну від загальних завдань спеціальні є менш традиційними, проте більш динамічними. Вони є орієнтиром і програмою розвитку з удосконалення прокурорського самоврядування, їх можна змінювати залежно від напрямів діяльності прокуратури та різних чинників. Зокрема, до таких спеціальних завдань прокурорського самоврядування можна віднести: планування, прогнозування чи кадрове забезпечення. Наприклад, прогнозування: суб'єкт управління повинен визначити потребу у нормативно-правових актах, організаційному, інформаційному, кадровому, фінансовому чи іншому забезпеченні [274, с. 132-138].

Як зазначається у висновку № 667/2012 щодо проекту Закону України «Про прокуратуру» (підготовлений Комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права), закріплення прокурорського самоврядування – це мабуть, найбільш інноваційне положення у проекті Закону «Про прокуратуру». Як уже зрозуміло, законопроект передбачає його як одну з ключових гарантій незалежності прокурорів.

Розділ VIII Закону починається з обговорення завдань прокурорського самоврядування. Його мета полягає у вирішенні питань внутрішньої діяльності прокуратури. Це описується як «самостійне колективне вирішення певних питань прокурорами». Воно також розглядається як важлива гарантія забезпечення незалежності прокурорів. Його діяльність спрямована, у тому числі, на забезпечення захисту прокурорів від втручання у їх діяльність і підвищення якості їх роботи. Питання, що повинні вирішуватися у такий спосіб, включають організаційне забезпечення, соціальний захист прокурорів та їхніх сімей, забезпечення організаційної єдності, участь у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення, а також призначення прокурорів до Вищої ради юстиції, КДКП.

У пункті 103 Висновку Венеціанської Комісії № 667/2012 вказується, що «відповідно до ст. 66 наданого Проекту у Генеральній прокуратурі і кожній з регіональних та окружних прокуратур передбачено діяльність зборів

прокурорів. Вони повинні скликатися не рідше ніж один раз на три місяці або відповідним старшим прокурором, або на вимогу не менше ніж третини від загальної кількості прокурорів відповідної прокуратури. Тоді як прокурори мають право голосу, на збори можуть запрошуватися й інші працівники, які не мають права голосу. Рішення приймаються більшістю голосів. Кворум складає половину від 21 усіх членів. Збори можуть обговорювати питання щодо внутрішньої діяльності прокуратури або роботи окремого прокурора чи працівника секретаріату прокуратури і приймати з цих питань рішення, які є обов'язковими для виконання. В результаті проект Закону «Про прокуратуру» міг би забезпечити демократичний контроль над адміністрацією прокуратури, тобто, якщо рішення, прийняті на загальних зборах, можна розглядати як справді демократичний вияв. Прокурори, які обіймають адміністративні посади, повинні звітувати перед зборами» [275].

На превеликий жаль, слід звернути увагу на те, що ст. 66 чинного Закону про прокуратуру 2014 р. в остаточній редакції не передбачає існування такого органу прокурорського самоврядування, як збори місцевих, регіональних прокуратур та Генеральної прокуратури України, а отже і не визнаються склад та повноваження такого органу прокурорського самоврядування. Натомість ст. 69 Закону не лише про нього згадує, але й визначає повноваження з обрання делегатів на всеукраїнську конференцію працівників прокуратури, та порядок проведення зборів: делегати на всеукраїнську конференцію працівників прокуратури обираються шляхом таємного голосування простою більшістю голосів із 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 та 3 ст. 69).

Але ж, видається, навряд чи доцільно було б обмежувати роль зборів прокурорів виключно обранням делегатів, їм, вважаємо, доцільно надати ширше

коло повноважень, зокрема, у сфері забезпечення незалежності прокурорів. Отже, у ст. 66 слід передбачити збори прокурорів як орган прокурорського самоврядування, а до кола повноважень віднести такі, як:

організація виконання заходів щодо забезпечення незалежності прокуратури і прокурорів, вироблених органами прокурорського самоврядування вищого рівня;

розгляд звернень прокурорів щодо випадків посягання на їх незалежність та звернення із цих питань до органів державної влади та органів місцевого самоврядування відповідного рівня.

Як вірно зазначає Л.С. Драгомирецька, прокурорське самоврядування – це один із пріоритетних напрямів органів прокуратури, яке забезпечить гарантії незалежності прокурорів України у вирішенні їх питань внутрішньої діяльності прокуратури. Його метою є вирішення питань внутрішньої діяльності прокуратури прокурорами, яких обрано на посади, що мають високі фахові знання, уміння і навички, які забезпечать гарантію самостійності і незалежності прокурорів, їх соціального захисту та їхніх сімей. Мета і завдання тут тісно взаємопов'язані. Завдання прокурорського самоврядування ми запропонували загальні та спеціальні, проте їх визначення та розмежування потребує подальшого наукового дослідження [274, с. 132-138].

Як вказують О.О. Долгий та А.П. Горзов щодо функціонування інституту прокурорського самоврядування у площині кадрового забезпечення органів прокуратури вказали, що при вирішенні проблемних питань необхідно, з однієї сторони, враховувати правовий статус Генерального прокурора як особи, яка організовує діяльність органів прокуратури з метою забезпечення ефективного виконання покладених функцій, а з іншої – унеможливити підстави надання органам прокурорського самоврядування нехарактерних для такої інституції повноважень. Розроблення та впровадження заходів з удосконалення інституту прокурорського самоврядування має відбуватися виключно з урахуванням того, що завдяки самостійному колективному вирішенню питань внутрішньої

діяльності прокуратури повинні забезпечуватися незалежність, гарантуватися захист професійних прав прокурорів і створюватися належні умови для виконання прокурорами службових обов'язків [72, с. 143-148].

Відповідно до Закону України «Про прокуратуру» найвищим органом прокурорського самоврядування є всеукраїнська конференція працівників прокуратури, до повноважень якої належить, окрім іншого, затвердження Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури (п. 4 ч. 2 ст. 67 Закону). Водночас на практиці можуть виникнути проблеми його практичного застосування, а відповідно – потреба вироблення узагальнення дисциплінарної практики Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів стосовно додержання прокурорами положень указанного Кодексу. У зв'язку із цим вважаємо за доцільне наділити всеукраїнську конференцію працівників прокуратури повноваженнями із затвердження роз'яснень щодо практичного застосування окремих положень Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури.

Відповідно до ст. 71 Закону про прокуратуру у період між всеукраїнськими конференціями працівників прокуратури вищим органом прокурорського самоврядування є Рада прокурорів України.

До складу Ради прокурорів України входять тринадцять осіб, з яких:

- 1) два представники (прокурори) від Генеральної прокуратури України;
- 2) чотири представники (прокурори) від регіональних прокуратур;
- 3) п'ять представників (прокурорів) від місцевих прокуратур;
- 4) два представники (вчені), призначені з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ.

Водночас, у прокурорській системі на теперішній час виокремлено військові прокуратури та Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, у зв'язку з цим видається за доцільне встановити окремо квоту представництва від цих органів прокурорської системи. Така потреба, видається, обумовлена специфічним колом повноважень цих прокуратур, а отже, існує і необхідність у

їх окремому представництві в складі Ради прокурорів України, тим більше, що до її повноважень відноситься, наприклад, визначення членів конкурсної комісії для проведення конкурсу на адміністративні посади в Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру.

Дослідження природи і ролі органів прокурорського самоврядування, його значення у забезпеченні засади незалежності прокуратури та прокурорів дозволяє окреслити окремі шляхи підвищення ефективності їх діяльності у досліджуваній сфері.

Вважаємо, що в Законі про прокуратуру необхідно закріпити положення, що формою звернення Ради прокурорів України до відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування має бути подання. При цьому слід встановити положення, що за залишення звернень Ради прокурорів України, особливо тих, що містять повідомлення про посягання на незалежність прокурорів, без розгляду або надання недостовірних відомостей, має тягти як наслідок притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності у порядку, встановленому чинним законодавством України, доповнивши відповідною нормою Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Окрім того, видається за доцільне надати право вищим органам прокурорського самоврядування офіційно звертатися до суб'єктів законодавчої ініціативи, насамперед, до Верховної Ради України та Президента України, з пропозиціями щодо удосконалення законодавства стосовно організації та діяльності прокуратури і щодо підвищення рівня забезпечення її незалежності.

Висновки до розділу 3

1. Перед Україною із проголошенням незалежності постало важливе завдання принципової перебудови усієї системи правоохоронних органів, цілковитого реформування законодавства у цій сфері, виходячи з ідеї реалізації принципу верховенства права та пріоритету прав людини і громадянина. Прокуратура не стала виключенням, законодавство про організацію та діяльність якої також зазнало корінних змін. Одним із напрямків цих перетворень стало забезпечення незалежності прокуратури і насамперед Генерального прокурора України.

2. Генеральний прокурор відіграє важливе значення у функціонуванні прокурорської системи, а отже питання забезпечення його незалежності тісно пов'язане з реалізацією принципу незалежності прокуратури в цілому.

Виокремлено на підставі аналізу законодавства України, а також наявних підходів науковців, таку систему гарантій діяльності Генерального прокурора України: 1) гарантії щодо незалежності (самостійності); 2) гарантії щодо політичної нейтральності; 3) гарантії щодо особистої безпеки.

3. Запропоновано п. 2 ч. 3 ст. 40 викласти таким чином: «має стаж роботи в галузі права не менше 10 років, з яких не менше 5 років на посаді прокурора». Вказано, що таке уточнення має бути запорукою того, що на чолі прокурорської системи перебуватиме особа, яка ознайомена із специфікою функціонування прокурорської системи та управління нею.

4. Висловлено пропозицію за умов обговорення перспектив включення прокуратури до складу судової гілки влади стосовно висування такої вимоги до Генерального прокурора України, як встановлення для нього т.зв. «цензу осідлості», тобто визначення обов'язкового терміну проживання на території України перед призначенням на таку важливу та впливову посаду.

5. Запропоновано ст. 40 Закону про прокуратуру доповнити положенням такого змісту: «не може бути призначена на посаду Генерального прокурора особа, яка впродовж двох років до подання заяви на участь у конкурсі на

зайняття цієї посади, незалежно від тривалості, входила до складу керівних органів політичної партії або знаходилася у трудових чи інших договірних відносинах із політичною партією», що слід розглядати як додаткову гарантію його незалежності.

6. Вказано, що досить вагомою гарантією незалежності Генпрокурора повинно бути встановлення чітких підстав і порядку притягнення його до юридичної відповідальності.

7. Зазначено, що Закон України «Про прокуратуру» передбачає принципово нові підходи до формування засад діяльності прокуратури та їх реалізації, її організації, порядку зайняття посади прокурора та звільнення прокурора з адміністративної посади, механізму його дисциплінарної відповідальності, функціонування Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, прокурорського самоврядування та ін. та проаналізовано поняття та зміст прокурорського самоврядування

8. Досліджено функції та коло суб'єктів прокурорського самоврядування. До кола суб'єктів прокурорського самоврядування запропоновано віднести не лише всеукраїнську конференцію працівників прокуратури та Раду прокурорів України, але і окремих прокурорів, навіть у тих випадках, коли їх участь у самоврядуванні має вираження виключно у присутності на засіданнях органу прокурорського самоврядування та голосуванні на них. Зазначено, що ст. 66 чинного Закону про прокуратуру 2014 р. не передбачає існування такого органу прокурорського самоврядування, як збори місцевих, регіональних прокуратур та Генеральної прокуратури України, а отже і не визначені їх склад та повноваження. Вказано, що ст. 69 Закону не лише згадує про нього, але й визначає повноваження з обрання делегатів на всеукраїнську конференцію працівників прокуратури та порядок проведення зборів (ч.ч. 2 та 3 ст. 69).

9. Зроблено висновок щодо недоцільності обмеження ролі зборів прокурорів виключно обранням делегатів та запропоновано надати їм більш широке коло повноважень, зокрема, у сфері забезпечення незалежності прокурорів. Висунуто пропозицію у ст. 66 передбачити збори прокурорів як

орган прокурорського самоврядування, а до кола їх повноважень віднести такі, як:

організація виконання заходів щодо забезпечення незалежності прокуратури і прокурорів, вироблених органами прокурорського самоврядування вищого рівня;

розгляд звернень прокурорів щодо випадків посягання на їх незалежність та звернення із цих питань до органів державної влади та органів місцевого самоврядування відповідного рівня.

10. Доведено необхідність визначити в Законі про прокуратуру положення, що формою звернення Ради прокурорів України до відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування має бути подання. При цьому запропоновано встановити положення, що за залишення звернень Ради прокурорів України, особливо тих, що містять повідомлення про посягання на незалежність прокурорів, без розгляду або надання недостовірних відомостей, має тягти як наслідок притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності у порядку, встановленому чинним законодавством України.

11. Запропоновано надати право вищим органам прокурорського самоврядування офіційно звертатися до суб'єктів законодавчої ініціативи, насамперед, до Верховної Ради України та Президента України, з пропозиціями щодо удосконалення законодавства про організацію та діяльності й особливо щодо підвищення рівня забезпечення незалежності прокуратури.

ВИСНОВКИ

У дисертації зроблено такі висновки та пропозиції.

1. Встановлено, що дослідження засад організації та діяльності прокуратури, серед яких і засада незалежності, було започатковано в Російській Імперії, з певними особливостями продовжено за радянських часів історії України, значне поживавлення наукових пошуків у цій сфері спостерігається після здобуття Україною незалежності. Доведено, що науковий пошук у цій сфері було обумовлено особливостями соціального та політичного устрою на різних етапах розвитку суспільства.

2. Визначено історичні етапи та тенденції запровадження засади незалежності прокуратури. Засада незалежності прокуратури в Україні пройшла чотири основні етапи розвитку: 1) законодавче закріплення засади незалежності спочатку фіскалів, а згодом - і прокуратури (від XVIII ст. – до 1917 р.); 2) засада незалежності прокуратури за радянського періоду (від 1922 – до 1991 рр.); 3) засада незалежності прокуратури у період незалежності України (від 1991 р. – до теперішнього часу). На останньому етапі слід виокремити період від 14 жовтня 2014 р., оскільки із прийняттям нового Закону України «Про прокуратуру» було закріплено внутрішню незалежність прокурорів, тобто їх незалежність від втручання в діяльність з боку інших прокурорів та керівництва прокуратури. Доведено, що із самого початку запровадження у XVII ст. спершу інституту фіскалів, а згодом – і прокуратури, відстоювалася ідея щодо їх незалежності та створення механізму гарантій її забезпечення. На цих позиціях прокуратура проіснувала до 1917 р., коли її, як інститут царизму, було ліквідовано. Після відновлення прокуратури у 20-х рр. XX ст. її незалежність спочатку взагалі не закріплювалася, а згодом – хоч і проголошувалася в законодавстві, проте це мало декларативний характер, особливо в умовах керівної ролі комуністичної партії. У прийнятому Законі «Про прокуратуру» 1991 р. було закріплено засаду незалежності прокуратури та наповнено її порівняно з попередніми періодами реальним змістом, проте лише після оновлення у 2014 р. законодавства про

прокуратуру було закріплено внутрішню незалежність прокурорів.

3. Виокремлено визначальні риси засади незалежності прокуратури: історична обумовленість, нормативність, загальновизнаність, найзагальніший та основоположний характер, універсальність, комплексність та системність.

4. Доведено необхідність закріплення засади незалежності прокуратури безпосередньо у ст. 131¹ Конституції України та запропоновано ч. 3 цієї статті викласти у такій редакції: «Організація та діяльність прокуратури є незалежною, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального або іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків».

5. Запропоновано незалежність прокуратури розглядати за такими критеріями: 1) об'єктивний, який передбачає створення в державі таких умов функціонування прокуратури, що мінімізують можливості незаконного втручання; 2) суб'єктивний, який, у свою чергу, поділяється на два підвиди: а) внутрішній – прокурори повинні почувати себе незалежними при здійсненні покладених на них завдань; б) зовнішній – громадяни повинні бути переконані у тому, що органи прокуратури функціонують без незаконного впливу на їх організацію та діяльність.

6. Встановлено, що слід вести мову про інтернаціоналізацію стандартів функціонування прокуратури, а засада незалежності прокурорів на міжнародному рівні розглядається паралельно із засадою незалежності усієї прокуратури та окремо взятих прокурорів.

7. Зазначено, що система добору прокурорських кадрів, у тому числі й на адміністративні посади, та притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності мають розглядатися через призму забезпечення засади незалежності прокуратури та прокурорів. З метою уточнення передбаченого у ст. 30 Закону України «Про прокуратуру» переліку документів, які особа повинна подати до КДКП для участі у конкурсному заміщенні посади прокурора, запропоновано п. 7 ч. 1 цієї статті викласти у такій редакції: «копію військового квитка (для військовослужбовців або військовозобов'язаних) або документа, що

його замінює». Обґрунтовано пропозицію щодо доцільності встановлення можливості проходження спеціальної підготовки не лише у м. Київ, але й у т.зв. регіональних центрах за зразком Національної школи суддів України. Доведено неузгодженість підстав для притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності із змістом присяги та переліком визначених обов'язків прокурорів та запропоновано до передбаченого у ст. 36 Закону України «Про прокуратуру» тексту присяги додати пункт такого змісту: «поважати незалежність інших прокурорів». Обґрунтовано потребу доповнення переліку прав прокурора, передбаченого ст. 47 Закону України «Про прокуратуру», пунктом такого змісту: «право прокурора на користування професійною правничою допомогою». З метою усунення сумнівів щодо невинуватості прокурора або його непричетності до дисциплінарного проступку запропоновано закріпити його право пройти за власним бажанням перевірку на поліграфі; водночас підкреслено, що в законодавстві має бути застереження, що відмова від проходження такої перевірки не має розглядатися як свідчення стосовно винуватості особи.

8. Доведено, що Генеральний прокурор відіграє важливу роль у функціонуванні прокурорської системи, а отже, питання забезпечення його незалежності тісно пов'язане з реалізацією засади незалежності прокуратури в цілому та кожного прокурора. Охарактеризовано гарантії діяльності Генерального прокурора щодо: 1) незалежності (самостійності); 2) політичної нейтральності; 3) особистої безпеки. Визнано за доцільне у Законі України «Про прокуратуру» уточнити перелік вимог до кандидата на посаду Генерального прокурора, встановивши такі: неналежність до політичних партій чи блоків протягом останніх двох років перед призначенням на посаду, обов'язковість проживання на території України перед призначенням, наявність вищої юридичної освіти, стажу роботи на адміністративних посадах в органах прокуратури.

9. Досліджено коло суб'єктів прокурорського самоврядування (Всеукраїнська конференція працівників прокуратури та Рада прокурорів

України) та запропоновано суб'єктами самоврядування вважати і окремих прокурорів, навіть у тих випадках, коли їх участь у самоврядуванні має вираження виключно у присутності на засіданнях органу прокурорського самоврядування та голосуванні. Обґрунтовано потребу розширення закріпленого у ст. 66 Закону України «Про прокуратуру» переліку органів прокурорського самоврядування, до якого запропоновано зараховувати збори прокурорів.

10. Запропоновано розширити коло визначених ст. 66 Закону України «Про прокуратуру» повноважень зборів прокурорів, надавши їм, окрім обрання делегатів на Всеукраїнську конференцію працівників прокуратури, додатково такі повноваження: організація виконання заходів щодо забезпечення незалежності прокуратури і прокурорів, вироблених органами прокурорського самоврядування вищого рівня; розгляд звернень прокурорів про випадки посягання на їх незалежність та звернення із цих питань до органів державної влади та органів місцевого самоврядування відповідного рівня.

11. Обґрунтовано потребу розширення повноважень Всеукраїнської конференції працівників прокуратури у частині не лише прийняття Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури, але й затвердження роз'яснень щодо практичного застосування окремих його положень, обговорення актуальних проблем організації і діяльності прокуратури. Доведено потребу закріплення у Кодексі України про адміністративні правопорушення норми, що за залишення звернень Ради прокурорів України, особливо тих, що містять повідомлення про посягання на незалежність прокурорів, без розгляду або за надання недостовірних відомостей, має встановлюватися відповідальність у порядку, встановленому чинним законодавством України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Гурлянд И.Я. Приказ великого государя тайных дел / И.Я. Гурлянд. – Ярославль, 1902. – 387 с.
2. Петровский С.А. О сенате в царствование Петра Великого. Историко-юридическое исследование / С.А. Петровский. – М. : Университетская типография, 1875. – 349 с.
3. Градовский А.Д. Начала русского государственного права / А.Д. Градовский. – Т. 3. – С.-Петербург : типография М. Стасюлевича, 1883 // Информационно-правовой портал приморья «ГАРАНТ» - [Электронный ресурс] - Режим доступа до сайту: <http://base.garant.ru/3988988/50/>
4. Буцковский Н.А. О деятельности прокурорского надзора вследствие отделения обвинительной власти от судебной / Н.А. Буцковский. – Санкт-Петербург : Типография Второго отделения собственной Е.И.В. канцелярии, 1867. – 84 с.
5. Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства / И.Я. Фойницкий. – Т. 11. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – Санкт-Петербург : Сенатская типография, 1910. – 573 с.
6. Присяжнюк В. Прокуратура Одещини. Історія і сучасність / В. Присяжнюк, М. Муляр. – О. : Друкар. дім, 2009. – 350 с.
7. Положение о прокурорском надзоре в СССР: Утверждено Указом Президиума Верховного Совета СССР от 24 мая 1955 года // Сборник Законов СССР и Указов президиума Верховного Совета СССР (1938 – июль 1956). – М. : Госуд. изд-во юрид. лит., 1956. – С. 114 – 121.
8. Бровин Г.И. Ленинские принципы организации и деятельности советской прокуратуры / Г.И. Бровин, В.М. Перфильев // Правоведение. – 1969. – № 2. – С. 7 – 13.
9. Новиков С.Г. Закон о прокуратуре в СССР / С.Г. Новиков // Правоведение. – 1981. – № 1. – С. 3 – 11.
10. Искендеров Е.Ф. Правозахисна діяльність органів прокуратури : дис. ...

кандидата юрид. наук : спец. 12.00.10 / Искендеров Ельчин Фірдовсі огли ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». – О., 2013. – 242 с.

11.Долежан В.В. Проблемы компетенции прокуратуры : дис... доктора юрид. наук : спец. 12.00.11 / Долежан В.В. – М. : Всесоюз. науч.-исслед. ин-т проблем укрепл. законности и правопорядка, 1991. – 547 с.

12.Косюта М.В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави : дис. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.10 / Косюта М.В. – Х. : Націон. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого, 2002. – 560 с.

13.Мичко М.І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України : дис. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.10 / Мичко М.І.; Націон. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2001. – 376 с.

14.Сухонос В.В. Прокуратура в механізмі української держави : проблеми теорії і практики : дис. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.10 / Сухонос В.В.; Інститут державі і права ім. В.М. Корецького. – К., 2008. – 464 с.

15.Сухонос В.В. Прокуратура в системі державних органів України : теоретичний аналіз сучасного стану і перспективи розвитку / В.В. Сухонос. – Суми : Університет. книга, 2008. – 448 с.

16.Закон України «Про прокуратуру» : Науково-практичний коментар / Бакаєв Д.М., Грошевий Ю.М., Долежан В.В.. – Х., ЧФ «Рита», 1993. – 172 с.

17.Науково-практичний коментар Закону України «Про прокуратуру» : Станом на 1 квітня 2011 р. / за заг. ред. Ю.І. Руснака. – К. : Професіонал, 2011. – 392 с.

18.Лапкін А.В. Закон України «Про прокуратуру» : наук.- практ. комент. / А. В. Лапкін. – Х. : Право, 2015. – 680 с.

19.Закон України «Про прокуратуру» : наук.-практик. комент. : у 3 кн. / за заг. ред. О.М. Литвака ; Ген. прокуратура України, Нац. акад. прокуратури України. – К. : Правова єдність, 2013.

20.Бойков А.Д. Проблемы развития правового статуса Российской прокуратуры (в условиях переходного периода) / Бойков А.Д., Рябцев В.П.,

Скворцов К.Ф. – М. : Изд-во НИИ пробл. укрепления законности и правопорядка, 1998. – 92 с.

21.Рябцев В.П. Правовые и организационные проблемы функционирования органов прокуратуры: автореф. диссертации на соискание научной степени д-ра юрид. наук : спец. 12.00.09 / В.П. Рябцев; Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности. – М., 1985. – 49 с.

22.Мельников Н.В. Прокуратура России и ее роль в обеспечении конституционных прав и свобод граждан : дисс. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.02 / Мельников Н.В. – Ростов-на-Дону, 2001. – 316 с.

23.Бессарабов В.Г. Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации : дис. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.11/ Бессарабов В.Г.; НИИ проблем укрепл. законности и правопорядка при Генпрокуратуре РФ. – М., 2001. – 483 с.

24.Бессарабов В.Г. Прокуратура и контрольные органы России / В.Г. Бессарабов ; науч.-исслед. ин-т проблем укрепления законности и правопорядка при Генер. прокуратуре РФ. – М. : НИИ ГП РФ, 1999. – 195 с.

25.Шалумов М.С. Проблемы функционирования российской прокуратуры в условиях формирования демократического правового государства : дисс. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.11 / Шалумов М. С. – Екатеринбург, 2002. – 398 с.

26.Колодій А.М. Принципи права України : Монографія / А.М. Колодій. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.

27.Ковальський В.С. Охоронна функція права : монографія / В.С. Ковальський. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 336 с.

28.Настольная книга прокурора. Коллектив авторов. – М. : НИИ укрепления законности и правопорядка, 2002. – 840 с.

29.Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова и О.С. Капинус. – М. : Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации ; Изд-во «Юрайт», 2012. – 840 с.

30.Настольная книга прокурора : в 2 т. Т. 1 : практ. пособ / под общ. ред.

С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус ; науч. ред. А.Ю. Винокуров. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Изд-во Юрайт, 2015. – 449 с.

31.Кеник А.А. Настольная книга прокурора / А.А. Кеник. – Минск : Дикта, 2007. – 991 с.

32.Перспективи судово-правової реформи в Україні : зб. наук. публікацій / [С.В. Ківалов, М.В. Косюта, Ю.Є. Полянський, В.В. Долежан]; за ред. С.В. Ківалова. – О. : Юрид. л-ра, 2009. – 742 с. – (Антол. юрид. думки. Одес. шк. права).

33.Малюга В.І. Принципи організації та діяльності прокуратури України : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / Малюга В.І. ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2002. – 205 с.

34.Черепанов М.М. Принципы организации и деятельности российской прокуратуры : автореферат дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 / Максим Мухтаржанович Черепанов; [Место защиты : Ур. гос. юрид. акад.]. - Екатеринбург, 2008. – 26 с.

35.Савенко Д.Л. Верховенство права і законність в організації та діяльності прокуратури України : загальнотеоретичне дослідження : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Д.Л. Савенко; кер. роботи Х. Бехруз; Нац. ун-т «Одеська юридична академія». – Одеса, 2015. – 20 с.

36.Колесник Т.Є. Гарантії незалежності прокуратури в Україні : адміністративно-правове закріплення та реалізація : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Т.Є. Колесник; Харківський національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2015. – 19 с.

37.Серов Д.О. Фискальская служба и прокуратура России первой трети XVIII в. : дисс. ... доктора истор. наук : спец. 07.00.02 / Серов Дмитрий Олегович; [Место защиты : Ур. гос. ун-т им. А.М. Горького]. – Екатеринбург, 2010. – 443 с.

38.Савуляк Р.В. Реорганізація органів прокуратури за судовою реформою 1864 р. в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Р.В. Савуляк ; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – Л., 2011. – 16 с.

39.Мурза В.В. Прокуратура в державному механізмі УСРР (1922 –

1933 pp.) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / В.В. Мурза ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2003. – 19 с.

40.Плевако Л.В. Органы прокуратуры в государственном механизме Российской Федерации : Историко-теоретический аспект : дисс. ... кандидата юрид. наук : спец. 12.00.01 / Плевако Л.В. – Санкт-Петербург, 2002. – 212 с.

41.Ківалов С. Перспективи реформування законодавства про прокуратуру / С. Ківалов // Вісник прокуратури України. – 2007. – №3. – С. 15 – 23.

42.Подкопаєв С.В. Незалежність прокурорів у світлі положень міжнародних документів / С.В. Подкопаєв // Європейські перспективи. – 2013. – № 5. – С. 89 – 95.

43.Проневич О.С. Принцип незалежності прокуратури : догматично-правова інтерпретація та правова регламентація / О.С. Проневич // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. –2014. – № 4.– С. 6 – 16.

44.Середа Г.П. Міжнародні стандарти участі прокурора у кримінальному судочинстві / Г.П. Середа // Вісник прокуратури України. – 2009. – № 3. – С. 11 – 18.

45.Толочко Я.М. Міжнародно-правові стандарти незалежності прокурорів та їх реалізація в Україні / Я.М. Толочко // Митна справа. – 2014. – № 2(92). – С. 270 – 276.

46.Озерський І.В. Міжнародні стандарти прокурорської діяльності / І.В. Озерський // Журнал Віче. – 2010. – № 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// www.viche.info/journal/1871/](http://www.viche.info/journal/1871/)

47.Назаров І. Прокуратура України на шляху до європейських стандартів / І. Назаров // Право України. – 2007. – № 2. – С. 85 – 88.

48.Копиленко О.Л. Міжнародні стандарти та вітчизняний досвід правового регулювання статусу прокуратури (на основі аналізу проектів законодавчих актів, внесених на розгляд Верховної Ради України шостого скликання) / О.Л. Копиленко // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2011. – № 2. – С. 35 – 44.

49.Сухонос В.В. Організаційно-правові проблеми кадрового забезпечення органів прокуратури : дис. на здобуття наук. ступеня кандидата юрид. наук : спец. 12.00.10 / Сухонос В.В. – Х., 1999. – 171 с.

50.Бубрика М.М. Робота з персоналом в органах прокуратури України : організаційно-правові питання : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня кандидата юрид. наук : спец. 12.00.07 / М.М. Бубрика. – К., 2007. – 20 с.

51.Озерський І.В. Правові та психологічні засади прокурорської діяльності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 19.00.06 / І.В. Озерський. – К., 2011. – 40 с.

52.Дерев'янка В.В. Організаційно-правові засади роботи з кадрами в органах прокуратури : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.В. Дерев'янка. – К., 2012. – 20 с.

53.Ківалов С.В. Проходження служби в органах прокуратури : адміністративно-правове регулювання : монографія / С.В. Ківалов. – Одеса : Фенікс, 2011. – 187 с.

54.Труханов В.А. Адміністративно-правове регулювання відповідальності працівників прокуратури : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.А. Труханов. – К., 2012. – 18 с.

55.Билиця І. О. Професійна етика прокурора : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / Билиця О.І.; Національний університет «Одеська юридична академія». – О., 2014. – 249 с.

56.Долежан В.В. Прокуратура потребує демократичного Дисциплінарного статуту // Радник юстиції : Журнал української асоціації прокурорів. – 2006. – № 1. – С. 13 – 16.

57.Іншин М.І. Сутність та ознаки дисциплінарного проступку прокурорсько-слідчого працівника / М.І. Іншин // Вісник Національної академії прокуратури України : Фахове видання. – 2008. – № 2. – С. 85 – 89.

58.Колос Л. Деякі аспекти дисциплінарної відповідальності працівників прокуратури / Л.Колос // Вісник прокуратури. – 2010. – № 4. – С. 64 – 67.

59.Полянський Ю. Щодо змісту майбутнього Дисциплінарного статуту

прокуратури України / Ю. Полянський // Прокуратура. Людина. Держава. – 2005. – № 12. – С. 69 – 74.

60.Попович Є. Дисциплінарна відповідальність працівників органів прокуратури України : правові проблеми та шляхи їх вирішення / Є. Попович // Вісник Національної академії прокуратури України : Фахове видання. – 2012. – № 3. – С. 22 – 26.

61.Середа О. Підстави дисциплінарної відповідальності прокурорів / О.Середа // Вісник прокуратури. – 2011. – № 1. – С. 76 – 79.

62.Умеренко В.А. Правовой статус Генерального прокурора Российской Федерации : дисс. ... кандидата юрид. наук : спец. 12.00.11 / В.А. Умеренко. – Екатеринбург, 2005. – 227 с.

63.Медведько О.І. Організаційно-управлінські функції і повноваження генерального прокурора України : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / О.І. Медведько; Національний університет «Одеська юридична академія». – О., 2010. – 215 с.

64.Басараб Р.І. Організаційно-правові засади діяльності Генерального прокурора України : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / Р.І. Басараб; Національна академія прокуратури України. – К., 2015. – 245 с.

65.Долежан В. Генеральний прокурор України : політик чи державний діяч? / В.Долежан // Вісник прокуратури. – 2008. – № 6. – С. 68 – 72.

66.Долежан В. Призначення та звільнення керівників Генеральної прокуратури України : підстави, строки, процедура / В. Долежан // Вісник Академії прокуратури України : Фахове видання. – 2007. – № 3. – С. 44 – 50.

67.Долгий О. До оцінки точок зору щодо правового механізму висловлювання недовіри Генеральному прокурору України // Право України. – 2010. – № 11. – С. 44 – 49.

68.Михайленко О. Статус Генерального прокурора України : історія, теорія і сучасність / О. Михайленко // Юридична Україна. – 2003. – № 2. – С. 21–23.

69.Півненко В.П. Про незаперечність конституційного строку повноважень

Генерального прокурора України / В.П. Півненко // Вісник прокуратури. – 2001. – № 3. – С. 3 – 5.

70.Козьяков І.М. Прокурорське самоврядування : монографія / [І.М. Козьяков, А.М. Мудров, О.О. Долгий та ін.]. – К. : Національна академія прокуратури України, 2014. – 68 с.

71.Долгий О.О. Прокурорське самоврядування в Україні : оцінка законодавчих ініціатив та їх відповідності вимогам Венеціанської комісії / О.О. Долгий, Н.С. Наулік // Європейські перспективи. – 2014. – № 5. – С. 21 – 24.

72.Долгий О.О. Адміністративний та правовий аспекти кадрового забезпечення прокуратури України в умовах прокурорського самоврядування / О.О. Долгий, А. П. Горзов // Митна справа. – 2015. – № 2(2.1). – С. 143 – 148.

73.Литвак О. Проблеми впровадження Закону України " Про прокуратуру" від 14 жовтня 2014 р. / Олег Литвак // Вісник Національної академії прокуратури України : Фахове видання : Проблеми сьогодення : теорія, практика, життя академії. – 2015. – № 1. – С. 5 – 10.

74.Проневич О.С. Інститут прокурорського самоврядування в Республіці Польща / Олексій Станіславович Проневич // Адміністративне право і процес. – К. : КНУ ім. Т. Шевченко. – 2014. – № 3. – С.41 – 50.

75.Драгомирецька Л. Застосування досвіду окремих європейських країн щодо діяльності органів прокурорського самоврядування/ Л. Драгомирецька // Jurnalul juridic național : teorie i practică. – 2016. – № 2, ч. 1. – С. 39 – 42.

76.Іваницький С.О. Тенденції розбудови професійного самоврядування в системі прокуратури, судової влади та адвокатури/ С.О. Іваницький // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. : Юриспруденція. – 2014. – № 10-2. – Т. 2. – С. 120 – 121.

77.П'ятницька-Позднякова І.С. Основи наукових досліджень у вищій школі : навч. посіб. – К. : ЦНЛ, 2003. – 116 с.

78.Словник української мови. – Т. 4 / за ред. І.К. Білодін, А.А. Бурячок, В.О. Винник, Г.М. Гнатюк та ін. – К., 1973. – 840 с.

- 79.Філософський енциклопедичний словник / НАН України, Ін-т філософії ім. Г.С. Сковороди; редкол. : В.І. Шинкарук (голова). – К. : Абрис, 2002. – 742 с.
- 80.Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
- 81.Філософія : навчальний посібник / І.Ф. Надольний, В.П. Андрушак, І.В. Бойченко, В.П. Розумний та ін.; За ред. І.Ф.Надольного. – К. : Вікар, 1997. – 584 с.
- 82.Філософія : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / С.П. Щерба, В.К. Щедрін, О.А. Заглада; за заг. ред. С.П. Щерби. – К. : МАУП, 2004. – 216 с.
- 83.Ивакин А.А. Диалектическая философия : Монография / А.А. Ивакин. – О. : Юрид. л-ра, 2003. – 352 с.
- 84.Спиркин А.Г. Философия : Учебник / А.Г. Спиркин. – 2-е изд. – М. : Гардарики, 2006. – 736 с.
- 85.Черниш Н. Соціологія. Курс лекцій / Н.Черниш. – Львів : Кальварія, 2003. – 544 с.
- 86.Костицький М. В. Про діалектику як методологію юридичної науки / М. В. Костицький // Філософські та методологічні проблеми права. – 2012. – № 1. – С. 3 – 17.
- 87.Философия : учебник / под ред. А.Ф. Зотова, В.В. Миронова, А.В. Разина. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Академический Проект ; Трикста, 2004. – 688 с.
- 88.Шевчук Р.М. Діалектичний метод у правознавстві : окремі аспекти / Р.М. Шевчук // Філософські та методологічні проблеми права. – 2012. – № 2. – С. 25 – 31.
- 89.Ведерніков Ю.А. Теорія держави і права : навч. посіб. / Ю.А. Ведерніков, А.В. Папірна. – К. : Знання, 2008. – 333 с.
- 90.Философия : учебник для вузов / под общ. ред. В.В. Миронова. – М. : Норма, 2005. – 928 с.
- 91.Полянский Ю.Є. Использование историко-аналитического подхода в процессе судебной реформы в Украине / Ю.Є. Полянский // Наукові праці

Одеської національної юридичної академії. Т. 7. – О. : Юрид. л-ра, 2008. – С. 302 – 307.

92. Теория государства и права : Учебник / Под общей ред. докт. юрид. наук, проф. А.С. Васильева. – Х. : ООО «Одиссей», 2007. – 480 с.

93. Штефан С.В. Статистичні методи досліджень : Тексти лекцій для студентів Інституту журналістики / С.В.Штефан. – 40 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: <http://journlib.univ.kiev.ua/navch/StatMetodyDoslid.pdf#page=36&zoom=auto,-167,194>

94. Статистика : учеб. пособ. / коллектив авторов ; под ред. В.Н. Салина, Е.П. Шпаковской. – 3-е изд., стер. – М. : КНОРУС, 2016. – 504 с.

95. Соціологія : Підручник / за заг. ред. проф. В.П. Андрущенко; проф. М.І. Горлача. – 3 вид., перероб. і доп. – Х. – К., 1998. – 624 с.

96. Манжук І.В. Визначення методів пізнання в науковій літературі [Електронний ресурс] / І.В. Манжук // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2012. – № 11. – С. 11 – 17.

97. Теория государства и права : учебник / Под ред. проф. В.В. Лазарева. – 2-е изд. перераб. и доп. – М. : Право и закон, 2002. – 576 с.

98. Социология : учеб. пособ. для студ. вузов / А.Н. Елсуков, Е.М. Бабосов, А.Н. Данилов и др.; под общ. ред. А.Н. Елсукова. – 4-е изд., стереотип. – Мн. : «Тетра-Системс», 2003. – 544 с.

99. Перегуда Є.В. Соціологія : навч. посіб. / Є.В. Перегуда, О.Д. Авдєєнко, П.О. Дьомкін та ін. – К. : КНУБА, 2012. – 140 с.

100. Соціологія : підручник / Ю.Ф. Пачковський, Н.В. Коваліско, І.В. Городняк та ін. ; за ред. д-ра соціол. наук, проф. Ю.Ф. Пачковського. – Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2011. – 418 с.

101. Веклич В. Методи дослідження прав і свобод людини та громадянина / В. Веклич // Віче : Теоретичний і громадсько-політичний журнал. – К. : Верховна Рада України, 2009. – № 22. – С. 4 – 6.

102. Молибога М.П. Функції та методи тлумачення права

/ М.П. Молибога // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2010. – № 11. – С. 109 – 114.

103. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : підруч. / О.Ф. Скакун. – К. : Алерта, 2012. – 524 с.

104. Северова О.С. Представництво за римським приватним правом та його рецепція у сучасному цивільному праві України : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / Северова О.С.; Одеська національна юридична академія. – . 2003. – 194 с.

105. Грицаєнко Л. Історико-правовий процес утвердження інституту прокуратури в Україні / Л. Грицаєнко // Право України. – 2008 . – № 11 . – С. 121 – 130.

106. Шестопапов Р.М. Історичні передумови становлення та розвитку правозахисної діяльності органів прокуратури України / Р.М. Шестопапов // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2012. – № 2. – С. 143 – 152.

107. Стешенко Л.А. Фискалы и прокуроры в системе государственных органов России первой четверти XVIII в. / Л.А. Стешенко // Вестник МГУ. Право. – 1966. – № 2. – С. 51 – 58.

108. История прокуратуры // Официальный сайт Прокуратуры Вологодской области РФ [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: <http://10.troj.z8.ru/about/>

109. Указ о должности генерал-прокурора от 27 апреля 1722 года // Российский правовой портал : Библиотека Пашкова [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: <http://constitutions.ru/?p=5034>

110. Храпенко О.О. До питання щодо становлення прокурорського нагляду в сфері захисту прав неповнолітніх після судової реформи 1864 р. / О.О. Храпенко // Актуальні проблеми політики : зб. наук. праць. – Вип. 40. / голов. ред. С.В. Ківалов, відп. за вип. Л.І. Кормич. – О. : Фенікс, 2010. – С. 619 – 626.

111. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник / под ред

В.И. Рохлина. – СПб., 2000. – 328 с.

112. История прокуратуры // Закон : Интернет-журнал Ассоциации юристов приморья [Электронный ресурс] – Режим доступа до сайту: http://law.vl.ru/analit/all_exec.php?pub=156&sec=10&sec_name=1.+%CE%E1%F9%E8%E5+%EF%E6%E5%ED%E8%FF.&pub_name=%C8%F1%F2%E8%F0%E8%FF+%EF%F0%E8%EA%F3%F0%E0%F2%F3%F0%FB

113. Звягинцев А.Г. Под сенью русского орла. Российские прокуроры. Вторая половина XIX – нач. XX в / А.Г. Звягинцев, Ю.Г. Орлов. – М. : Росс. полит. энциклопедия, 1996. – 430 с.

114. Судебные уставы 20 ноября 1864 года, с изложением рассуждений, на коих они основаны. – Второе дополненное издание. – Ч. 3. – Санкт-Петербург : Типография II Отделения Собственной И.Е.В. Канцелярии, 1867. – 713 с.

115. Басков В.И. Курс прокурорского надзора: учеб. для студ. Юрид. вузов и фак-тов с прилож. норматив. актов / В.И. Басков, Б.В. Коробейников. – М. : Изд-во «Зерцало», 2001. – 512 с.

116. Шевчук І.І. Нормативне регулювання організації та діяльності органів прокуратури Республіки Польщі та Галичини в 1918-1939 рр. / І.І. Шевчук // Часопис Київського університету права. – 2006. – №2. – С. 60 – 65.

117. О суде : Декрет Совет Народных Комиссаров от 5 декабря (22 ноября) 1917 года // СУ РСФСР. – 1917. – № 4. – Ст.50.

118. Мурашин Г.А. Органы прокуратуры в механизме советского государства / Г.А. Мурашин. – К. : Наук. думка, 1972. – 178 с.

119. О «двойном» подчинении и законности : Письмо В.И. Ленина И.В. Сталину от 20 мая 1920 г. // Ленин В.И. Полное собрание сочинений. – Т. 45. – 5-е изд. – М. : Изд-во полит. лит., 1970. – С. 197 – 201.

120. Положение о прокурорском надзоре : Принято Постановлением Третьей сессией ВЦИК IX созыва 28 мая 1922 года // СУ РСФСР. – 1922. – № 36. – Ст. 424.

121. Положение УССР о прокурорском надзоре от 28 июня 1922 года //

Советская прокуратура. Сборник документов / сост. Г.А. Мелелктина, И.Н. Ширяева; отв. ред. К.С. Павлищев, С.А. Шишков. – М. : Юрид. лит., 1981. – С. 42.

122. Рекунков А.М. Законность – фактор государственного строительства / А.М. Рекунков, В.В. Ключков // Советская прокуратура. История и современность. – М., 1977. – С. 34 – 58.

123. О порядке ареста прокуроров, их помощников, председателей и членов революционных трибуналов и советов народных судей, народных судей и следователей : Декрет ВЦИК и СНК от 16 ноября 1922 г. // Советская прокуратура в важнейших документах / сост. : Лебединский В.Г., Орлов Д.И. – М. : Госюриздат, 1956. – С. 242 – 243.

124. Об учреждении прокуратуры СССР : Постановление ЦИК СССР и СНК СССР от 20 июня 1933 г. // Библиотека правовых актов СССР [Электронный ресурс] – Режим доступа до сайту: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_3899.htm

125. Конституция Союза Советских Социалистических Республик : утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г. – М. : Изд-во ЦИК СССР, 1937. – 321 с.

126. Кукушкин Ю.С. Очерк истории Советской Конституции / Ю.С. Кукушкин, О.И. Чистяков.. – М. : Политиздат, 1987. – 313 с.

127. Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки : затверджена постановою Надзвичайного XIV Українського З'їзду Рад 30 січня 1937 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: <http://static.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1937.html>

128. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки : Прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1978. – № 18. – Ст. 268.

129. Положение о военных трибуналах и военной прокуратуре : Утверждено постановлением ЦИК СССР и СНК СССР от 20 августа 1926 г.

// КонсультантПлюс [Электронный ресурс] – Режим доступа до сайту:
<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=17342;fld=134;from=17403-10;rnd=0.24032235894166254>

130. Положение о военной прокуратуре : Утверждено Президиумом Верховного Совета СССР от 19 декабря 1966 г. № 558-VII
 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс] – Режим доступа до сайту:
<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=17191>

131. Положение о военной прокуратуре : Утверждено Указом Президиума Верховного Совета СССР от 4 августа 1981 г. № 5403-X
 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс] – Режим доступа до сайту:
<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=1601;fld=134;dst=100212;rnd=0.4687798832836264>

132. О прокуратуре СССР : Закон СССР от 30 ноября 1979 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1979. – № 49. – Ст. 843.

133. О работе трудовой прокуратуры : Циркуляр Народного комиссариата юстиции РСФСР от 11 мая 1925 г. № 98 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс] – Режим доступа до сайту:
<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=17626;div=LAW;mb=ESU;opt=1;ts=7A361D135912D00ABBC44D3259DA6152;rnd=0.7876218184164082>

134. Оперативный приказ Народного комиссара внутренних дел Союза ССР «Об операции по репрессированию бывших кулаков, уголовников и др. антисоветских элементов» от 30 июля 1937 года № 00447 // Официальный сайт Международного общества «Мемориал» [Электронный ресурс] – Режим доступа до сайту: <http://www.memo.ru/history/document/0447.htm>

135. Яковлев А.Н. Подготовка и реализация приказа НКВД № 00447 «Об операции по репрессированию бывших кулаков, уголовников и других антисоветских элементов» / А.Н. Яковлев // Альманах «Россия. XX век» [Электронный ресурс] – Режим доступа до сайту:
<http://www.alexanderyakovlev.org/almanah/inside/almanah-intro/1005111>

136. Об арестах, прокурорском надзоре и ведении следствия : Постановление СНК СССР, ЦВ ВКП(б) от 17 ноября 1938 г. № 81 // Библиотека правовых актов СССР [Электронный ресурс] – Режим доступа до сайту: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_4167.htm

137. Прокуратура УРСР // Офіційний веб-портал Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс] – Режим доступа до сайту: <http://www.gp.gov.ua/ua/ursr.html>

138. Коровин В.В. История отечественных органов безопасности: учеб. пособ. / В.В. Коровин. – М. : Изд. гр. НОРМА-ИНФРА-М, 1998. – 256 с.

139. Салимзянова Р.Р. Независимость судебной власти как гарантия правового государства : монография / Р.Р. Салимзянова. – Казань : КЮИ МВД России, 2007. – 102 с.

140. Кирилловых А.А. К истории развития правового статуса советской прокуратуры / А.А. Кирилловых // История государства и права. – 2011. – № 24. – С. 31 – 37.

141. Прокуратура України : Академічний курс : підручник / В.В. Сухонос, В.П. Лакизюк, Л.В. Грицаєнко, В.М. Руденко ; за заг. ред. В.В. Сухоноса. – Суми : ВТД «Університетська книга», 2005. – 566 с.

142. Ривлин А.Л. Организация суда и прокуратуры в СССР / А.Л. Ривлин ; отв. ред. В.В. Сташис. – Х., 1968. – 254 с.

143. Черниченко С.А. Прокурорский надзор за соблюдением и правильным применением законов местными органами власти Украины в годы нэпа (1922 – 1929 гг.) / С.А. Черниченко // Проблеми законності : Респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В.Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2004. – Вип. 68. – С. 7 – 16.

144. Сухонос В. Взаємовідносини прокуратури і органів Радянської влади на місцях у 1922 – 1925 рр. / В. Сухонос // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 9. – С. 91 – 93.

145. Бюллетень Второго Всеукраинского съезда работников юстиции : Стеногр. отчёт. – Х., 1924. – 30 с.

146. Резолюции II Всеукраинского съезда работников советской юстиции. – Харьков. 1924. – С. 7.

147. О революционной законности : Резолюция 2-й сессии ВУЦИК 9-го созыва от 28 окт. 1925 г. // Вестник Советской юстиции. – 1925. – № 23. – С. 935 – 937.

148. По отчету Генерального прокурора СССР о деятельности прокуратуры СССР по надзору за исполнением требований советских законов об укреплении правопорядка, охране прав и законных интересов граждан : Постановление Верховного Совета СССР от 3 июля 1985 г. // Библиотека правовых актов СССР [Электронный ресурс] – Режим доступа до сайту: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_12796.htm

149. Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) СССР : Закон СССР от 14 марта 1990 г. № 1360-I // ВСНД и ВС СССР. – М., 1990. – № 12. – Ст. 189.

150. О неотложных мерах по повышению роли прокуратуры в укреплении законности в стране : Постановление ВС СССР от 17 апреля 1991 года № 2117-1 // Библиотека правовых актов СССР [Электронный ресурс] – Режим доступа до сайту: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_18603.htm

151. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.

152. Акт проголошення незалежності України : Прийнятий Постановою Верховної Ради України від 24 серпня 1991 р. № 1427 // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 502.

153. Про прокуратуру : Закон України від 5 листопада 1991 р. № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

154. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 2-3. – Ст. 12.

155. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. – 42 000 слів. – Т. 3. О-Р. – К. : Аконіт, 1999. – 928 с.

156. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов.

ред. В.Т. Бусел. – К. : Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. – 1140 с.

157. Даль В. Толковый словарь русского языка / В.Даль. – М., 1980. – Т. 3.

158. Філософський словник. – К. : Укр. рад. енцикл., 1986.

159. Свида О.Г. Адміністративні суди в Україні : становлення та перспективи розвитку : монографія / О.Г. Свида, Л.І. Свида. – О. : Фенікс, 2011. – 208 с.

160. Новий тлумачний словник української мови. – К. : Аконіт, 2003. – Т. 1. – 926 с.

161. Алексеев В.Б. Конституционные принципы организации и функционирования прокурорского надзора / В.Б. Алексеев // Вопросы теории управления в органах прокуратуры : сб. научн. трудов. – М. : НИИ Ген. прокуратуры Российской Федерации, 1997. – С. 13 – 21.

162. Гурковський М.П. Реєстраційна діяльність публічної адміністрації : організаційно-правовий аспект : дис. ... кандидата юрид. наук : спец. 12.00.07 / М.П. Гурковський. – Львів, 2010. – 217 с.

163. Косюта М.В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства / М.В. Косюта. – Одеса : Юрид. л-ра, 2002. – 375 с.

164. Большой энциклопедический словарь. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Большая российская энциклопедия, 1999.

165. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений / Ожегов С.И. Шведова Н.Ю. ; Российская академия наук, Институт русского языка им. В.В. Виноградова. – 4-е изд., доп. – М. : ООО «ИТИ Технологии», 2003. – 944 с.

166. Загородній В.Є. Основні напрями організації роботи районних (міських) прокуратур : дис. ... кандидата юрид. наук : спец. 12.00.10 / Загородній В.Є.; Одеська національна юридична академія. – О., 2009. – 205 с.

167. Коваль В.М. Актуальні проблеми організації та діяльності апеляційних судів в Україні : монографія. – Севастополь, Вид-ць Кручинін Л.Ю., 2005. – 188 с.

168. Дяченко В.І. Система правоохоронних органів : навч. посіб. / В.І. Дяченко. – К. : КНЕУ, 2003. – 320 с.

169. Даев В.Г. Основы теории прокурорского надзора / В.Г. Даев, М.Н. Маршунов. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1990. – 135 с.
170. Новиков С.Г. Прокурорская система в СССР / С.Г. Новиков. – М., 1977. – 168 с.
171. Шумський П.В. Прокуратура України / П.В. Шумський. – К. : Вентурі, 1998. – 336 с.
172. Добровольская Т.Н. Принципы советского уголовного процесса / Т.Н. Добровольская. – М. : Юрид. лит., 1971. – 199 с.
173. Михайленко А.Р. Расследование преступлений : законность и обеспечение прав граждан / А.Р. Михайленко. – К.: Юринком Интер, 1999. – 448 с.
174. Михайленко О. Прокуратура суверенної України: час становлення минає // О. Михайленко, В. Ковальський // Юридичний вісник України. – 2000. – № 48. – С. 1, 6.
175. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1401-VIII // Офіційний вісник України. – 2016. – № 51. – Ст. 1799.
176. Иванов Е.А. Логика : ученик / Е.А. Иванов. – М. : Издательство БЕК, 1996. – 298 с.
177. Городовенко В. В. Проблеми становлення незалежної судової влади в Україні : монографія / В.В. Городовенко. – К. : Фенікс, 2007. – 224 с.
178. Сабітус В. Демократичне управління і незалежний прокурор : досвід Литви / В. Сабітус // Реформування органів прокуратури України : проблеми і перспективи : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (2 – 3 жовтня 2006 р.). – К. : Академія прокуратури України, 2007. – С. 48 – 50.
179. Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу : Затверджено Указом Президента України від 11 червня 1998 р. № 615/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 24. – Ст. 870.
180. План дій «Україна - Європейський Союз» : Схвалений Кабінетом Міністрів України 12 лютого 2005 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України

[Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту:
http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_693

181. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75. – Т. 1. – Ст. 2125.

182. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 40. – Ст. 2021.

183. Висновок Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи 190 (1995) від 26 вересня 1995 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту:
http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_590

184. Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование : Приняты восьмым Конгрессом Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, Куба, 27 августа – 7 сентября 1990 г. // Университет Миннесоты. Библиотека по правам человека [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту:
<http://www1.umn.edu/humanrts/russian/instree/Ri4grp.html>

185. Резолюция (97) 24 Комитета министров Совета Европы «О двадцати принципах борьбы с коррупцией» : Принята Комитетом министров 6 ноября 1997 г. на 101-й сессии // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_845

186. Рекомендация Комитета Министров Совета Европы № R (2000)10 «О кодексах поведения для государственных служащих» : Принята на 106-й сессии Комитета министров 11 мая 2000 г. // [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: ural-mvd.ru/uploaded/files/recomendacii2000_10.doc

187. Рекомендация R (95) 12 Комитета министров Совета Европы

государствам-членам относительно управления системой уголовного правосудия : Принята КМ СЕ от 11 сентября 1995 г. // Права человека : сб. междунар.-правовых док. / сост. В.В. Щербаков. – Минск : Белфранс, 1999. – 1146 с.

188. Рекомендація R (2000) 19 Комітету міністрів державам-членам про роль прокуратури в системі кримінального правосуддя : Прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 6 жовтня 2000 р. на 724-му засіданні заступників міністрів // Council of Europe [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1568277&Site=DC>

189. Принципы и руководящие положения по вопросу о праве на справедливое судебное разбирательство и правовую помощь в Африке : Приняты как часть отчёта о деятельности Африканской Комиссии на 2-м саммите и встрече глав государств Африканского союза, Мапуту, 4 – 12 июля 2003 г. // Международные принципы, касающиеся независимости и подотчётности судей, адвокатов и прокуроров. Практическое руководство № 1 (вторая редакция). – Женева, 2013. – С. 211 – 220.

190. Международные принципы, касающиеся независимости и подотчётности судей, адвокатов и прокуроров. Практическое руководство № 1 (вторая редакция). – Женева, 2013. – 241 с.

191. Concluding observations of the Human Rights Committee, Kosovo, 14 August 2006. CCPR/C/UNK/CO/1 // Офіційний сайт Управління Верховного комісара ООН з прав людини [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsq1Qo8bBNdeZ5f8Tz%2bMmes%2f%2bhnnX8dMdT1ka76gby7Q%2f4D8nzFxxqYYyrPwS9%2fLHQzmhdlwFnBgqDGfqdviSRB3mYoOXSN56mjPNrew%2bXv9lw>

192. Римский статут Международного уголовного суда от 17 июля 1998 г. с изм. // Офіційний сайт ООН [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: http://www.un.org/ru/law/icc/rome_statute%28r%29.pdf

193. Устав Международного уголовного трибунала по бывшей Югославии // Офіційний сайт ООН [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: <http://www.un.org/ru/law/icty/charter.shtml>

194. Устав Международного трибунала по Руанде // Офіційний сайт ООН [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: <http://www.un.org/ru/law/ictt/charter.shtml>

195. Рекомендация CM/Rec(2012)11 Комитета министров государствам-членам о роли прокуроров вне системы уголовного правосудия : принята Комитетом министров 19 сентября 2012 г. на 1151-м заседании на уровне заместителей министров // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: genproc.gov.ru/files/documents/kmse.doc

196. Висновок Консультативної ради європейських прокурорів № 6 ССРЕ (2011) Остаточний про відносини прокурорів з керівництвом в'язниць, прийнятий ССРЕ на 6-ому пленарному засіданні (Страсбург, 24-25 листопада 2011 р.) // Офіційний сайт Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=174103

197. Щодо взаємовідносин між суддями та прокурорами у демократичному суспільстві : Висновок № 12 (2009) Консультативної ради європейських суддів (КРЕС) та Висновок № 4 (2009) Консультативної ради європейських прокурорів (КРЕП) від 8 грудня 2009 р. // Офіційний сайт Вищої кваліфікаційної комісії суддів України [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: <http://vkksu.gov.ua/%2Fuserfiles%2Fdoc%2Fperelik-dokumentiv%2Fvys12.doc&ei=4lmNVYuDIMulsgHA3angBA&usg=AFQjCNEkD6R0-vA5k7GKiR3kzc9MtdT5Pw&bvm=bv.96782255,d.bGg&cad=rja>

198. Висновок № 9 (2014) Консультативної ради європейських прокурорів (КСЕП) для Комітету міністрів Ради Європи «Європейські норми і принципи, що стосуються прокурорів» // Офіційний сайт Ради Європи [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCPE%282014%294&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorL>

ogged=FDC864

199. Роль прокуратуры в защите прав человека и публичных интересов вне уголовно-правовой сферы : итоговый документ Конференции генеральных прокуроров стран Европы, проводимой Советом Европы совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации (2-3 июля 2008 г. (Электронный ресурс). – Режим доступа: <http://www.coe.int/>

200. Міжнародна асоціація прокурорів // Офіційний сайт Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: http://www.gp.gov.ua/ua/cmo.html?_m=publications&_t=rec&id=101554

201. The International Association of Prosecutors Constitution was amended 26 November 2014 // Офіційний сайт Міжнародної асоціації прокурорів [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: http://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Documentation/IAP-Constitution/CONSTITUTION_new2014.pdf.aspx

202. Стандарти професійної відповідальності та викладення основних обов'язків та прав прокурорів, прийняті 23 квітня 1999 р. //Офіційний сайт Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту:

http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=174082

203. Декларація мінімальних стандартів безпеки та захисту прокурорів та їхніх сімей : прийнята Міжнародною асоціацією прокурорів у Хельсінкі (Фінляндія) 1 березня 2008 р. // Офіційний сайт Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=174082

204. Свида Т.О. Міжнародно-правове співробітництво держав у рамках Європейської Комісії «За демократію через право» : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.11 / Т.О. Свида; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. – Х., 2009. – 21 с.

205. Звіт Венеціанської комісії з Європейських стандартів щодо незалежності судової системи : частина II – «Прокуратура» : Ухвалено на 85-му пленарному засіданні (Венеція, 17 – 18 грудня 2010 р.) // Офіційний сайт Центру політико-правових реформ [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/zvit_V_2010.pdf

206. Общество с ограниченной ответственностью «Злинсат» против Болгарии : Постановление от 15 июня 2006 г. : Вынесено V Секцией = Zlinsat, spol. s.r.o. v. Bulgaria, № 57785/00 /Европейский Суд по правам человека //Бюллетень Европейского Суда по правам человека. –2007. – № 1. – С. 23 – 27.

207. Европейский суд по правам человека : Обзор судебной практики Европейского суда по правам человека : роль прокурора при рассмотрении дел, не относящихся к сфере уголовного права – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.echr.coe.int/Documents/Research_report_prosecutor_RUS.pdf

208. Рекомендация Комитета Министров Совета Европы о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия, Пояснительный меморандум – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://docs.cntd.ru/document/90199642>

209. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.

210. Івченко А.О. Тлумачний словник української мови / А.О. Івченко. – Х. : Фоліо, 2002. – 543 с.

211. Юридична енциклопедія : в 6 т. / голова редкол. Ю.С. Шемшученко. – К. : Укр. енцикл., 2003. – Т. 5. – 736 с.

212. Судоустрій України : підручник / С.В. Ківалов, Ю.Є. Полянський, М.В. Косюта, В.В. Долежан ; за ред. С.В. Ківалова. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 384 с.

213. Колодій А. М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання) : дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.01 ; 12.00.02 / Колодій Анатолій Миколайович. – К., 1998. – 391 с.

214. Юридична енциклопедія. – К., 1998. – Т.1 : А. – 555 с.

215. Златопольский Д.Л. Государственное право зарубежных стран Восточной Европы и Азии : учебник / Д.Л. Златопольский. – М. : Зерцало, 1999. – 320 с.
216. Скакун О.Ф. Теория государства и права : учебник / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум ; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
217. Салищева Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР / Н.Г. Салищева ; отв. ред. А. Е. Лунев. – М. : Наука, 1970. – 164 с.
218. Правовые гарантии законности в СССР / [С.Г. Березовская, В.И. Каминская, М.П. Лебедев и др.] ; отв. ред. М.С. Строгович. – М. : Изд-во АН СССР, 1962. – 475 с.
219. Финочко Ф.Д. Процессуальные гарантии в производстве дел об административных правонарушениях : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук / Финочко Фёдор Дмитриевич. – Х., 1968. – 22 с.
220. Галайденко Т.В. До питання розмежування категорій «принцип незалежності суддів» та «гарантії його реалізації» / Т.В. Галайденко // Вісник Вищої ради юстиції. – 2010. – № 3. – С. 28–40.
221. Скобелкин В.Н. Юридические гарантии трудовых прав рабочих и служащих / В.Н. Скобелкин. – М. : Юрид. лит., 1969. – 183 с.
222. Кравчук В. Владні повноваження прокурора : теоретико-правовий аспект / В. Кравчук // Вдосконалення діяльності прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції : матеріали Матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Львів, 28 трав. 2010 р.). -Л. : Галиц. друкар, 2010. – С. 68 – 72.
223. Болотіна Н.Б. Трудове право України : підручник / Н.Б. Болотіна. – К. : Вікар, 2003. – 725 с.
224. Жоган Р.А. Конституційно-правовий статус прокуратури в Україні : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Р.А.Жоган; Національна академія внутрішніх справ. – К., 2010. – 21 с.
225. Общая теория права : курс лекций /под общ. ред. В.К. Бабаева. – Нижний Новгород, 1993. – 544 с.
226. Заворотченко Т. М. Конституційно-правові гарантії прав і свобод

людини і громадянина в Україні : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Тетяна Миколаївна Заворотченко. – К., 2002. – 18 с

227. Охріменко С.С. Гарантії правового захисту процесуальної самостійності та незалежності слідчого : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / Світлана Станіславівна Охріменко. – К., 2007. – 19 с.

228. Гринюк В. О. Принцип незалежності суддів і підкорення їх тільки закону в кримінальному процесі України : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / Володимир Олексійович Гринюк. – К., 2004. – 22 с.

229. Винокуров С. Із виступу на розширеному засіданні колегії Генеральної прокуратури України, присвяченому питанням добору, розстановки, професійної підготовки та вихованню кадрів, 15 квітня 2008 р. / С. Винокуров // Вісник прокуратури. – 2008. – № 4. – С. 7 – 21.

230. Коваленко А. У процесі створення нової прокуратури основна мета – повернення довіри до прокурора / А. Коваленко // Офіційний сайт Кіровоградської регіональної прокуратури [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: http://kir.gp.gov.ua/ua/comments.html?_m=publications&_t=rec&id=162614

231. Свида О.Г. До питання щодо інституту присяги прокурорських працівників / О.Г. Свида // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. – 2011. – Вип. 59. – С. 46 – 50.

232. О прокуратуре : Закон Латвийской Республики, принят Сеймом 19 мая 1994 года (с изменениями, внесенными по состоянию на 21 мая 2009 г.) [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: <http://www.alex-lawyer.lv/zpro.htm>

233. О прокуратуре : Закон Республики Молдова от 14 марта 2003 г. № 118-XV [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: <http://www.procuratura.md/ru/leg/>

234. О прокуратуре Туркменистана : Закон Туркменистана от 15 августа

2009 г. № 50-IV // [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту:
http://www.turkmenistan.gov.tm/_ru/laws/?laws=01fp

235. О прокуратуре : Закон Республики Армения от 29 марта 2007 г. (с изменениями) // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Республики Армения [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту:
<http://www.genproc.am/ru/93/>

236. О прокуратуре Республики Беларусь : Закон Республики Беларусь от 8 мая 2007 г. № 220-3 [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту:
<http://www.pravo.by/webnpa/text.asp?RN=H10700220>

237. О прокуратуре : Закон Республики Казахстан от 21 декабря 1995 г. № 2709 [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту:
<http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=00129&all=all>

238. Порядок прийняття Присяги працівника прокуратури та заходи щодо його виконання : Затверджений Наказом Генерального прокурора України від 21 січня 2011 р. № 5 // Офіційний веб-портал Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: <http://www.gp.gov.ua>

239. Подкопаев С.В. Проблемы законодательной регламентации организации та діяльності кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів / С.В. Подкопаєв // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2014. – №4. – С. 145 – 153.

240. Ігнатенко О.П. Дисциплінарна відповідальність працівників органів прокуратури згідно з новим Законом України «Про прокуратуру» / О.П. Ігнатенко // Право і суспільство. – 2015. – № 5.2(3). – С. 113-118.

241. Положення про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів : Прийнято Всеукраїнською конференцією працівників прокуратури 28 квітня 2016 р. // Офіційний веб-портал Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту:
http://www.gp.gov.ua/ua/kdkp.html?_m=publications&_t=rec&id=183204&s=print

242. Богачова Л.Л. Принцип правової визначеності в європейському і національному праві (змістовна характеристика) / Л.Л. Богачова // Теорія і

практика правознавства : наук. фах. вид. Нац. ун-ту «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – 2013. – Вип . 2. – С . 142 – 154.

243. О верховенстве права [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL'AD\(2011\)003rev'rus.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL'AD(2011)003rev'rus.pdf).

244. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України від 1 квітня 2008 р. № 4-рп/2008 // Вісник Конституційного Суду України. – 2008. – № 2. – С. 17.

245. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Генеральної прокуратури України : Закон України від 12 травня 2016 р. // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 22. – Ст. 453.

246. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень статті 10 Конституції України щодо застосування державної мови органами державної влади, органами місцевого самоврядування та використання її у навчальному процесі в навчальних закладах України (справа про застосування української мови) //Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – № 1. – С. 9.

247. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 47. – Ст. 2051.

248. Кошинець В. Принципи діяльності та визначення статусу органів прокуратури в контексті рішень Конституційного Суду України [Електронний ресурс] / Кошинець В., Кушакова-Костицька Н., Палійчук О. // Вісник Конституційного Суду України. – 2011. – № 2. – С. 93 – 101.

249. Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. – Т.1. – М., 1889. – 554 с.

250. Потебенько М. Інститут державності // Президентський вісник. – 2000. – № 23. – С. 4 – 9.

251. Маляренко В. Слово судді про прокурора і прокуратуру

/ В. Малярєнко // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2008. – № 2. – С. 7 – 15.

252. Потебєнко М. Каждый должен знать своё место / М. Потебєнко // Столичные новости. – 1998. – № 39. – С. 7.

253. Потебєнко М. Друга спроба Генерального / М. Потебєнко // Україна молода. – 1998. – 9 жовтня. – С. 4 – 5.

254. Остапчук В.П. Проблеми прокуратури у контексті її взаємовідносин з політичною владою в Україні / В.П. Остапчук // Урядовий кур'єр. – 2005. – 3 лютого.

255. Косюта М. Перспективи реформування законодавства про прокуратуру / М.Косюта // Вісник прокуратури. – 2007. – № 7. – С. 12 – 17.

256. Медведько О. І. Організаційно-управлінські функції і повноваження Генерального прокурора України : монографія / О.І. Медведько. – О. : Юрид. л-ра, 2010. – 224 с.

257. Сухонос В.В. Правові та організаційні аспекти розвитку прокуратури України в сучасних умовах : монографія / В.В. Сухонос. – Суми : Університет. книга, 2010. – 328 с.

258. Долежан В.В. Конституційні аспекти удосконалення прокурорської системи України / В.В. Долежан // Стратегічні пріоритети. – 2008. – №2. – С. 117 – 123.

259. Долежан В. Проблеми визначення статусу прокуратури у діяльності Конституційної Асамблеї [Електронний ресурс] / В. Долежан // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – № 3. – С. 16 – 21. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapr_2012_3_5

260. Шаповал В.М. Відповідальність конституційна / В.Шаповал // Юридична енциклопедія. – Т.1. – К. : «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998. – С. 433 – 444.

261. Кивалов С.В. Испытание законом / С.В. Кивалов. – Од. : Юрид. л-ра, 2009. – 280 с.

262. Медведько О.І. Гарантії забезпечення незалежності Генерального

прокурора України при виконанні його обов'язків // Право України. – 2010. – №4. – С. 231 – 238.

263. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України від 4 березня 1998 р. № 160/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 236.

264. Про державну охорону будинків Генеральної прокуратури України та забезпечення безпеки Генерального прокурора України : Указ Президента України від 23 березня 1998 р. № 1059/98 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1059/98>

265. Про прокуратуру : Проект Закону України, внесеного на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України В.Д. Швецем, Ю.В. Прокопчуком, В.Л. Сівковичем та ін. 19 вересня 2008 р. № 2491 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=32493&pf35401=127983

266. Загородній В.Є. Основні напрями організації роботи районних (міських) прокуратур : дис. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : спец.12.00.10/ Загородній В.Є.; Одеська національна юридична академія. – О., 2009. – 226 с.

267. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – [2-ге вид., переробл. і доповн.]. – К. : Юридична думка, 2012. – 1020 с.

268. Сучасна правова енциклопедія / уклад. О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко, Н.М. Оніщенко та ін.; за заг. ред. О.В. Зайчука. Інститут законодавства Верховної Ради України. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 384 с.

269. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні : навч. посіб. / В.В. Кравченко, М.В. Пітник. – К. : Арарат-Центр, 2001. – 176 с.

270. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : підручник / О.Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консул, 2001. – 656 с.

271. Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 р. № 2453-УІ // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://2akon4.rada.gov.ua/laws/show/2453-17/print1446126694471193>

272. Керівні принципи ООН щодо ролі обвинувачів : прийн. восьмим Конгресом Організації Об'єднаних Націй з профілактики злочинності і поводження з правопорушниками (Гавана, 27 серп. – 7 верес. 1990 р.) [Електронний ресурс] / пер. здійснено Центром політико-правових реформ. – Режим доступу: http://pravo.org.ua/files/oon_com_split_1.pdf.

273. Висновок щодо проекту Закону України "Про прокуратуру" Ухвалений Венеціанською комісією на її 96-му Пленарному засіданні (Венеція, 11 – 12 жовтня 2013 р.) №735 / 2013 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCMTContent?document=0900001680097f7d>

274. Драгомирецька Л. С. Поняття та основи прокурорського самоврядування в Україні [Електронний ресурс] / Л.С. Драгомирецька // Право.ua. – 2015. – № 1. – С. 132 – 138. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua//pravo_2015_1__21

275. Висновок № 667/2012 щодо проекту Закону України «Про прокуратуру» (підготовлений українською Комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права), схвалений Венеціанською Комісією на її 92-ому пленарному засіданні (12 – 13 жовтня 2012 р.) на основі коментарів пана Джеймса Гамільтона (тимчасового члена комісії, Ірландія) , пана Йоргена Стіна Соренсена (члена комісії, Данія), пані Ганни Сухоцької (члена комісії, Польща) [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.pravo.org.Ua/fHes/Criminal%20justice/_pdf

ДОДАТОК 1

АНКЕТА

Шановний респонденте!

Нами проводиться соціологічне дослідження, спрямоване на з'ясування дискусійних питань реалізації засади незалежності прокуратури

Щиро вдячні Вам за співпрацю!

1. Чи були спроби посягання на Вашу незалежність протягом останніх 3-х років з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, фізичних чи юридичних осіб?

- 1) Так
- 2) Ні

2. Чи були спроби посягання на Вашу незалежність протягом останніх 3-х років з боку керівництва?

- 1) Так
- 2) Ні

3. У разі посягання на Вашу незалежність Ви:

- 1) звернетесь до органів прокурорського самоврядування
- 2) подасте скаргу керівництву
- 3) не будете робити нічого
- 4) свій варіант _____

4. На Вашу думку, чи є ефективними на теперішній час в Україні гарантії незалежності прокуратури?

- 1) Так
- 2) Ні
- 3) Свій варіант _____

5. Чи вважаєте Ви, що віднесення прокуратури до судової гілки влади позитивно сприятиме на рівень забезпечення незалежності прокуратури?

- 1) Так
- 2) Ні
- 3) Свій варіант _____

6. Чи вважаєте Ви рівень соціального захисту таким, що цілком забезпечує незалежність прокурорських працівників?

- 1) Так
- 2) Ні
- 3) Свій варіант _____

7. Чи вважаєте Ви достатніми передбачені в законодавстві гарантії незалежності Генерального прокурора?

- 1) Так
- 2) Ні
- 3) Свій варіант _____

8. Як Ви ставитеся до проведення мітингів біля будівель органів прокуратури?

- 1) вважаю, що це є нормальним явищем у демократичному суспільстві;
- 2) такі акції повинні бути законодавчо обмеженими;
- 3) такі акції можуть проводитися за умов забезпечення нормального функціонування органу прокуратури.

9. Як Ви вважаєте, чи здатні органи прокурорського самоврядування реально вплинути на рівень незалежності прокурорів, протистояти спробам посягання на їх незалежність?

- 1) Так
- 2) Ні
- 3) Свій варіант _____