

РЕФОРМА СУДОВОЇ СИСТЕМИ. ПРОКУРАТУРА. РОЗВИТОК АДВОКАТУРИ

УДК 347.963

DOI: 10.31359/1993-0909-2023-30-2-206

Сергій Васильович Подкопаєв

Відділ дослідження проблем кримінального процесу та судоустрою
Науково-дослідний інститут вивчення проблем злочинності
імені академіка В. В. Сташиса
Національної академії правових наук України
Харків, Україна

ДО ПИТАННЯ ДІЄВОСТІ ГАРАНТІЙ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ПРОКУРОРІВ В УКРАЇНІ

Анотація. Законодавець здійснив важливі кроки в напрямі посилення незалежності прокурорів шляхом віднесення прокуратури до системи правосуддя та встановлення гарантій незалежності прокурорів, що наближаються до суддівських. Мета дослідження полягає в аналізі стану реалізації тих гарантій незалежності, які в силу новизни та проблемних питань реалізації потребують підвищеної уваги, визначенні сучасних тенденцій у цій сфері та можливих шляхів вирішення існуючих проблем. Зроблено висновки про важливість не лише юридичного закріплення гарантій незалежності, а й фактичного забезпечення їх максимальної дієвості. Аналіз досвіду функціонування Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (КДКП) і Ради прокурорів України (РПУ), діяльність яких пов'язана із реалізацією низки гарантій незалежності прокурорів, свідчить про непослідовність дій з боку держави. Це ставить під загрозу незалежність прокурорів, породжує питання більш загального порядку – технології проведення реформи прокуратури. Виокремлено напрями вдосконалення організаційної складової функціонування КДКП та РПУ: збільшення кількості прокурорів у складі КДКП; перегляд законодавчо встановлених обмежень для прокурорів у призначенні до складу КДКП чи РПУ; вирішення питання про відрядження прокурора для роботи до РПУ на постійній основі; перегляд нормативної основи діяльності органів прокурорського самоврядування; зміна корпоративної культури в системі прокуратури. Встановлено можливе порушення принципу єдності статусу прокурорів при визначенні розміру їх заробітної плати. Зроблено висновки, що регулювання оплати праці прокурорів підзаконними нормативними актами в минулому та сучасні спроби обмежити її розмір шляхом прийняття нових законів актуалізує питання невиправданого втручання інших гілок влади в систему правосуддя.

Ключові слова: прокуратура, прокурори, незалежність, гарантії, реформа, Рада прокурорів України, Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів.

Serhii V. Podkopaiev

Department of Criminal Procedure and Judicial Organization
Academician Stashis Scientific Research
Institute for the Study of Crime Problems
National Academy of Legal Sciences of Ukraine
Kharkiv, Ukraine

ABOUT THE EFFICACY OF GUARANTEES OF THE INDEPENDENCE OF PROSECUTORS IN UKRAINE

Abstract. *The legislator has established important steps toward strengthening the independence of the prosecutors by introducing the prosecutor's office to the system of justice and the establishment of guarantees of the prosecutors' independence, which are converging to the judges' ones. The purpose of the study is to analyze the state of implementation of those guarantees of independence, which, due to the novelty and problematic issues of implementation, require increased attention, to identify current trends in this area and possible ways to solve existing problems. It is concluded that not only the legislative consolidation of the guarantees of independence, but also actual assurance of their maximum effectiveness is important. The analysis of the experience of the functioning of the Qualification and Disciplinary Commission of Prosecutors (QDCP) and the Council of Prosecutors of Ukraine (CPU), whose operation is connected with the implementation of a number of guarantees of the prosecutors' independence, indicates inconsistent actions of the state. This jeopardizes the prosecutors' independence, raises questions that are general – the technology of conducting the prosecutor's office reform. The directions of improvement of the organizational component of functioning of the QDCP and the CPU are emphasized: increasing the number of prosecutors in the QDCP; review of legally consolidated restrictions for prosecutors on appointment to the QDCP or the CPU; resolving the issue of assignment a prosecutor to work permanently in the CPU; revision of the normative basis for the operation of prosecutorial self-governance bodies; changing corporate culture in the prosecutor's system. A possible violation of the principle of unity of the status of prosecutors in determining the amount of their salaries has been established. It is concluded that the regulation of prosecutors' salary by by-laws in the past and modern attempts to limit its size by adopting new laws actualize the issue of unjustified interference of other branches of power in the justice system.*

Keywords: *prosecutor's office, prosecutors, independence, guarantees, reform, Council of Public Prosecutors of Ukraine, Qualification and Disciplinary Commission of Public Prosecutors*

ВСТУП

Про подальше зміцнення інституціональної автономії прокуратури та незалежності прокурорів в Україні йдеться в низці програмних документів різного рівня: Плані дій Ради Європи для України на 2023–2026 роки «Стійкість, відновлення та відбудова», затвердженому Комітетом Міністрів Ради Європи 14 грудня 2022 року [1], Стратегії розвитку прокуратури на 2021–2023 роки, затвердженій наказом Генерального прокурора №489 від 16 жовтня 2020 року [2]. Про поси-

лення гарантій незалежності прокуратури зазначено й у Комплексному стратегічному плані реформування органів правопорядку, як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки, схваленому Указом Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023 [3].

Так само і раніше в п. 5.8. Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, схваленій Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015, її розробниками не безпідставно акцентовано увагу на забезпеченні «... більшої інституційної незалежності прокуратури та гарантій захисту від політичного впливу», створенні й ефективному функціонуванні «... органів прокурорського самоврядування як додаткової гарантії незалежності прокуратури», забезпеченні «... більшої функціональної незалежності прокурорів від неналежного внутрішнього впливу» тощо [4].

Крім того, також слід звернути увагу, що про «запобігання виникненню передумов для втручання політичних сил у діяльність органів прокуратури» як один із основних напрямів реформи прокуратури [5, п. 1.1.1.5.1.], про «запобігання зовнішньому втручання у діяльність органів прокуратури» як середньострокову ціль реформування прокуратури [6, п. 1.1.1.5.1.; 7, ціль 1.3.2.] чи пріоритетне завдання [8, п. 1.4.2.1. б); 9, п. 1.4.2.1. в)] поряд із підвищенням «незалежності органів прокурорського самоврядування» [8, п. 1.4.2.1. а); 9, п. 1.4.2.1. б)] неодноразово йшлося і в річних національних програмах під егідою Комісії Україна – НАТО, затверджених відповідними Указами Президента України.

Незалежність прокурорів є важливою. У п. 5 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII (далі – Закон 1697-VII) вона визначається як засада діяльності прокуратури, що обумовлює існування «... гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов’язків» [10].

У міжнародних документах у сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів незалежність прокурорів, як і незалежність суддів, розглядається не як прерогатива чи привілей для носіїв відповідного правового статусу, а як гарантія справедливого, безстороннього й ефективного відправлення правосуддя задля забезпечення інтересів суспільства та осіб, які задіяні в процесі [11, п. 27]; розуміється в якості природного наслідку незалежності судової влади [12, пара. IV.].

Дійсно, в силу тісної взаємодії між прокурорами та суддями встановлення високого рівня незалежності судів є необхідною, але не достатньою умовою для забезпечення справедливого правосуддя в кримінальних справах. Прокурори так само мають бути незалежними, «інакше деякі справи можуть ніколи не бути спрямовані до суду, відповідна інформація не буде надана тощо» [13, с. 6].

Питання забезпечення незалежності прокурорів багатоаспектне і може розглядатися з різних позицій, приміром: меж автономії прокуратури як державної інституції; видів і обсягу конкретних законодавчо визначених гарантій для про-

курорів тощо. У будь-якому разі на сьогодні ми можемо констатувати підвищення рівня забезпечення незалежності прокурорів *de jure*. Кроки в позитивному напрямі державою зроблено.

Підтвердженням цьому може бути, *по-перше*, зміна у 2016 році конституційного статусу прокуратури в Україні та віднесення її до системи правосуддя [14]. Однак не лише структурне положення ст. 131¹ Основного Закону визначає нове місце прокуратури в системі державної влади України. Конституційний Суд України (*далі* – КСУ) в п. 2.3. свого рішення від 18 червня 2020 року № 5-р(П)/2020 зазначив, що це також опосередковано впливає із припису Конституції України, відповідно до якого саме в системі правосуддя згідно із законом утворюються та діють органи й установи, що провадять стосовно суддів і прокурорів рівнозначно – їх добір, професійну підготовку, оцінювання та розгляд справ щодо їх дисциплінарної відповідальності (ч. 10 ст. 131) [15].

У подальшому КСУ, констатуючи в п. 3 свого рішення від 01 березня 2023 року № 1-р(П)/2023 про те, що «...прокуратура інституційно є елементом загальної системи правосуддя...» акцентує на обов'язку держави забезпечити незалежність прокурора [16].

По-друге, відображення в ст. 16 Закону № 1697-VII гарантій незалежності для прокурорів, які за формою тяжіють до суддівських [10]. Власне, однією із головних цілей прийняття даного Закону, як про це вказано у пояснювальній записці до його проекту, було «...запровадження положень, покликаних підвищити професійність прокурора та його незалежність, а також передбачити участь органів прокурорського самоврядування у вирішенні питань, пов'язаних із діяльністю прокуратури» [17]. Тобто здебільшого нові законодавчі положення стосуються саме посилення гарантій незалежності прокурорів та ролі органів прокурорського самоврядування у вирішенні питань, пов'язаних із внутрішньою діяльністю прокуратури.

Водночас чи свідчить це про підвищення рівня незалежності прокурорів *de facto*?

Деякі зарубіжні дослідники незалежності прокурорів, здійснюючи пошук відповідей на питання, що робить прокурорів незалежними та чи стримують незалежні прокурори політичну корупцію, надаючи емпіричну оцінку її стану в низці країн, доходять висновку, що в тих країнах, які мають проблеми в галузі управління та високий рівень корупції, не зважаючи на заохочення і допомогу країн-донорів чи міжнародних організацій в модернізації національного законодавства, в тому числі для підвищення рівня незалежності *de jure* – насправді нічого не змінюється та навіть «...чим більшою є незалежність за законом, тим насправді прокурори є менш незалежними» [13, с. 100; 18, с. 223–224, 229].

Тому важливо мати не лише юридичне, формальне відображення гарантій незалежності прокурорів на рівні Закону, а й реальне забезпечення їх максимально можливої дієвості, тобто фактично впровадити.

1. МАТЕРІАЛИ І МЕТОДИ

Для здійснення дослідження було застосовано низку загальнонаукових і спеціально-наукових методів пізнання, які є загальноприйнятими в сучасній правовій доктрині.

Нормативну базу дослідження становлять Конституція і закони України, підзаконні нормативні акти програмного характеру, у тому числі відомчі, а також міжнародні документи у сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів, нормативні документи та рішення органів прокурорського самоврядування.

Використано рішення Конституційного Суду України та Верховного Суду, матеріали звіту за результатами експертного аналізу, що був проведений під егідою ОБСЄ в межах проєкту «Зміцнення незалежності та підзвітності суддів і прокурорів: укріплення верховенства права в країнах Східного партнерства» у період з січня 2018 року по січень 2019 року.

2. РЕЗУЛЬТАТИ ТА ОБГОВОРЕННЯ

На сьогодні на перший план, у силу своєї новизни (порівняно з попереднім Законом України «Про прокуратуру» 1991 року) та проблемних питань реалізації, виходять передбачені п. п. 1, 5, 6 ч. 1 ст. 16 Закону № 1697-VII такі гарантії незалежності прокурорів, як: особливий порядок призначення на посаду прокурора, звільнення з посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності; належне матеріальне, соціальне та пенсійне забезпечення; функціонування органів прокурорського самоврядування. Більшість із цих гарантій реалізується завдяки діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (*далі – КДКП*) та органів прокурорського самоврядування, передусім Ради прокурорів України (*далі – РПУ*).

2.1. Досвід формування КДКП та РПУ: «крок вперед, два кроки назад»

В організаційному плані звертає на себе увагу непослідовність дій держави щодо формування нових інституцій та наявність політичної складової в цьому процесі. Так, відправною точкою в становленні КДКП та РПУ є Закон № 1697-VII 2014 року [10]. Проте перше формування їх складу відбулося лише через півтора року, коли на виконання вимог п. 6¹ розділу XIII (Перехідні положення) цього Закону (в редакції станом на початок 2016 року) у квітні 2016 року було проведено всеукраїнську конференцію працівників прокуратури [19]. Однак фактично КДКП та РПУ на той час так і не розпочали свою роботу, адже для КДКП не було сформовано мінімально необхідний кількісний склад через не призначення трьох осіб за квотою від Уповноваженого Верховної Ради України, а прийнятим 12 травня того ж року Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Генеральної прокуратури України» взагалі відтерміновано до 15 квітня 2017 року набрання чинності положень в частині діяльності КДКП та РПУ [20]. Тим самим перенесено початок діяльності вже сформованих (РПУ)

чи частково сформованих (КДКП) органів ще на один рік. Тому функціонування КДКП та РПУ розпочалося у 2017 році, через два з половиною роки з часу прийняття Закону № 1697-VII, яким передбачено існування таких інституцій [21].

У цілому юридичною спільнотою та міжнародними експертами сам факт створення і функціонування зазначених органів було сприйнято позитивно [22]. Доцільність та правильність такого кроку не ставилися під сумнів, а процес становлення й удосконалення їх діяльності знайшов підтримку з боку системи прокуратури та міжнародних структур [23; 24; 25].

Попри це Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» (*далі – Закон № 113-IX*) діяльність КДКП та РПУ у вересні 2019 року було зупинено, а частина їх компетенції відійшла до кадрових комісій, які утворювалися Генеральним прокурором [26]. І це при тому, що на той час у Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, як ми вже звертали увагу, навпаки вказувалося на забезпечення «... більшої інституційної незалежності прокуратури та гарантій захисту від політичного впливу», йшлося про створення й ефективне функціонування «... органів прокурорського самоврядування як додаткової гарантії незалежності прокуратури», а так само про забезпечення «... більшої функціональної незалежності прокурорів від неналежного внутрішнього впливу» [4], а в Річних національних програмах під егідою Україна – НАТО на відповідні роки зверталася увага на запобігання «... виникненню передумов для втручання політичних сил у діяльність органів прокуратури» [5, п. 1.1.1.5.1.], «... зовнішньому втручанню у діяльність органів прокуратури» [6, п. 1.1.1.5.1.; 7, ціль 1.3.2.].

На думку розробників проекту вказаного Закону № 113-IX, потреба у його прийнятті та, відповідно, і в утворенні кадрових комісій була зумовлена тим, що в прокуратурі не відбулося повноцінного кадрового перезавантаження з метою очищення від осіб, які не відповідають вимогам доброчесності й професійності, а «... утворені у системі прокуратури такі нові структури, як Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів та Рада прокурорів України, як продемонструвала практика їх діяльності за ці роки, виявилися нездатними у повній мірі незалежно і ефективно виконувати покладені на них функції» [27].

З цього приводу, не заперечуючи наявних потреб у вдосконаленні організації та діяльності новостворених інституцій, на що ми вже неодноразово звертали увагу [28; 29], зазначимо про невідповідність такого кроку законодавця: (а) положенням міжнародних стандартів та логіці процесу реформи прокуратури в Україні; (б) наданим відгукам, у тому числі з боку міжнародних інституцій, у контексті створення та початку функціонування нових інституцій. Крім того, будь-які ґрунтовні чи комплексні дослідження практики діяльності як КДКП, так і РПУ, на підставі яких в той час можна було зробити висновок, про який йдеться у пояснювальній записці до зазначеного проекту, фактично були відсутні.

Тим самим відбувся свого роду «відкат» від уже досягнутих позитивних зрушень у напрямі забезпечення незалежності прокурорів. Не дивно, що в цілому дана ситуація викликала «найкритичніше занепокоєння» з боку GRECO, яка визнала такі органи в Україні «запорукою незалежності та автономії прокурорів», що мають функціонувати «для захисту органів прокуратури від неналежного політичного впливу, як реального, так і потенційного» [30, пара.134]. Крім того, ситуація породжує питання більш загального порядку, а саме: про технологію проведення реформи (або модернізації) прокуратури, підготовку до неї, корегування первинних результатів, підбиття підсумків за остаточними результатами проведення тощо.

Вже за наслідками реформи міжнародні експерти в 2021 році, констатуючи призупинення Законом № 113-IX діяльності КДКП та РПУ, звертають увагу на те, що вона «... проводилася без громадського обговорення, без чітких пояснень потреби в ній та її цілей, без достатньої правової визначеності, та створила кадрову комісію, склад та порядок роботи якої не були чітко визначені та, як видається, наділяли Генерального прокурора ... широкими дискреційними повноваженнями...» [31, п. 3].

Так само і Голова Венеціанської комісії під час свого виступу у травні 2022 року на Європейській конференції Генеральних прокурорів, акцентуючи на повторюваних ситуаціях, що становлять небезпеку для незалежності прокуратури, говорила про поспішність «... інституціональних реформ, які почалися без попередньої точної оцінки недоліків і потреб існуючої системи» та зазначала, що «... деякі запропоновані реформи не спрямовані на вирішення проблем, пов'язаних із покращенням системи, а на відсторонення нинішніх володарів функцій, наприклад, довільну зміну критеріїв для обрання членів прокурорських рад або аналогічних суб'єктів». Також доповідачка наголосила, що Комісія «завжди рішуче виступає проти таких видів реформ, які мотивуються лише переслідуванням окремих осіб», а також на важливості проведення реформ після відповідного обговорення в парламенті та поза ним, консультацій з юридичною спільнотою, передусім із самими прокурорами [32, с. 10–12].

На жаль, доводиться констатувати, що відсутність фахових публічних дискусій чи громадських обговорень з приводу реформ прокуратури є свого роду «негативною традицією» для України. Ще 10 років тому в контексті аналізу проєкту нового на той час Закону України «Про прокуратуру» (в подальшому прийнятого та чинного на сьогодні) ми звертали увагу на відсутність публічних обговорень, слухань, в тому числі парламентських з його (проєкту) концептуальних положень, у той час як це було важливим, враховуючи значимість прокуратури як державної інституції [33, с. 170].

2.2. Можливі напрями вдосконалення організаційної складової функціонування КДКП та РПУ в аспекті забезпечення незалежності прокурорів

Відновлення діяльності РПУ та КДКП відбулося восени 2021 року, майже після дворічної перерви. При цьому в організаційному плані ще й досі залишається

невирішеним питання забезпечення більшості прокурорів у складі КДКП, які мають обиратися прокурорами [34, пара. 105], а також формування складу КДКП та РПУ за зрозумілою, прозорою процедурою, що посилить довіру до цих інституцій та забезпечить від будь-яких сумнівів з даного приводу з боку громадськості [35; 36]. Очевидно, що передбачена п. 9 ст. 3 Закону № 1697-VII прозорість діяльності прокуратури, як базова засада, що забезпечується в тому числі й відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, не може слугувати належним підґрунтям для функціонування прокуратури у випадку, коли суб'єкти, покликані здійснювати відповідні процедури, самі сформовані в непрозорий спосіб.

Крім того, доцільно переглянути встановлені ч. 5 ст. 71, ч. 2 ст. 74 Закону № 1697-VII обмеження для прокурорів, які перебувають на адміністративній посаді, в призначенні до складу РПУ чи КДКП, особливо враховуючи характер компетенції цих органів. Для прикладу: РПУ згідно з ч. 4 ст. 39 вносить рекомендації Генеральному прокурору для призначення на адміністративні посади в органах прокуратури (заступників Генерального прокурора, керівників та заступників обласних прокуратур, керівників окружних прокуратур). При цьому РПУ враховує професійні та морально-ділові якості кандидата, а також його управлінсько-організаторські здібності й досвід роботи (ч. 5 ст. 39). Виникає питання про здатність її члена належно виконувати обов'язки з оцінювання кандидатів на відповідні здібності, самому здебільшого не маючи такого досвіду. При цьому також бажано, щоб методику проведення оцінювання прокурорів (при вирішенні РПУ питань внесення рекомендації про призначення на вакантні адміністративні посади) на підставі вже затверджених нею критеріїв було розроблено та оприлюднено [37].

Згідно з ч. 2 ст. 71 Закону № 1697-VII до складу РПУ входять тринадцять осіб, з яких одинадцять прокурорів, у тому числі чотири представники від обласних прокуратур та п'ять – від окружних прокуратур. Усі вони здійснюють свої повноваження члена РПУ без припинення прокурорських повноважень за основним місцем роботи. Така ситуація не завжди сприяє зосередженню основних зусиль на виконанні обов'язків як члена РПУ та не посилює незалежність від безпосереднього керівника чи керівників вищого рівня. Враховуючи те, що більшість її членів (прокурорів) є представниками прокуратур нижчого рівня (дев'ять із одинадцяти) які, як правило, не мають належного досвіду перебування на адміністративній посаді в прокуратурі, а сама вона не має атрибутів окремої юридичної особи, на сьогодні РПУ скоріше сприймається професійним середовищем як допоміжний елемент системи прокуратури, а не найважливіший компонент у її регулюванні та самоврядуванні.

На нашу думку, також потребує перегляду й Положення про Раду прокурорів України, затверджене всеукраїнською конференцією прокурорів 27 квітня 2017 року, п. п. 4 п. 5.6. якого передбачає можливість припинення повноважень та відкликання членів РПУ за рішенням всеукраїнської конференції прокурорів,

а п. 5.8. встановлює можливість їх звітування перед конференцією за ініціативи голови або не менше третини членів РПУ чи за рішенням конференції у випадку «невиконання чи неналежного виконання членом Ради прокурорів покладених на нього обов'язків» [38]. При цьому Закон № 1697-VII не наділяє всеукраїнську конференцію прокурорів компетенцією з відкликання членів РПУ, а так само за-слуховування їх індивідуальних звітів, адже в п. 1 ч. 2 ст. 67 йдеться лише про заслуховування звіту виключно РПУ. За певних умов це потенційно може вико-ристовуватися як спосіб тиску на її конкретних членів.

Звернемо увагу на ситуацію, описану в звіті ОБСЄ 2020 року, зі зміцнення функціональної незалежності прокурорів у східноєвропейських країнах. Так, під час проведення дослідження відповідного питання деякі респонденти припускали, що члени органів прокурорського самоврядування, які обираються з числа прокурорів, насправді залежать від Генерального прокурора. Наприклад, один із прокурорів згадав, що хоча члени органів самоврядування офіційно й обираються конференцією, насправді вибори є простою формальністю. Він пояснив, що за його досвідом учасники зборів прокурорів зазвичай отримують список кандидатур, без будь-яких альтернатив, за декілька днів до зборів, і всі представ-лені кандидати завжди обиралися у складі однієї групи, а не окремо [39, п. 88]. Тобто за такого стану справ так само може вирішуватися питання і про «відкли-кання» члена РПУ. Якщо органи прокурорського самоврядування «знаходяться під значним контролем старших прокурорів або Генерального прокурора, вони не зможуть ефективно виконувати свої функції із захисту функціональної неза-лежності прокурорів» [39, п. 78].

У практичній площині, для прикладу, в ситуації, пов'язаній зі звільненням керівника однієї з місцевих прокуратур, РПУ прийняла фактично протилежні рішення, якими, з одного боку, встановила наявність ознак загрози незалежності прокурора – керівника місцевої прокуратури в частині можливого незаконного впливу, а також (за результатами розгляду та обговорення матеріалів про звіль-нення у зв'язку з неналежним виконанням посадових обов'язків, установлених для адміністративної посади) не рекомендувала звільнення прокурора з посади керівника місцевої прокуратури (рішення РПУ від 26 грудня 2018 року № 155 та № 156) [40]; а з другого, через деякий час – рекомендувала звільнити цього прокурора з посади керівника місцевої прокуратури (рішення РПУ від 20 лютого 2019 року № 16) [41]. У подальшому останнє рішення РПУ було визнано проти-правним та скасовано в судовому порядку [42].

Зазначене вище свідчить також і про важливість зміни корпоративної культури в системі прокуратури, особливо з огляду на її тривалі історичні традиції по-будови та функціонування з урахуванням принципів централізації й єдиноначаль-ності. Правова традиція країни в цій сфері продовжує здійснювати свій вплив на внутрішньосистемну незалежність прокурорів. Відповідно, необхідним є чіт-ке розуміння факту зміни змісту та обсягу традиційних принципів організації

й діяльності прокуратури, у тому числі принципу колегіальності, щодо вирішення питань, пов'язаних зі статусом прокурорів. Віднесення прокуратури до загальної системи правосуддя, зміна її ролі, наявність нових гарантій незалежності прокурорів та їх зміст і способи забезпечення має усвідомити кожен прокурор, однак такий процес, на жаль, досить тривалий.

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

У плані процедури на сьогодні щонайменше уваги звертається на необхідність більш чіткого визначення підстав дисциплінарної відповідальності прокурорів та розширення видів дисциплінарних стягнень для забезпечення диференційованого та пропорційного проступкам підходу при їх накладені [34, пара. 149].

1.3. Заробітна плата прокурора: de jure & de facto

Не менш важливим проблемним питанням усе ще залишається матеріальне та соціальне забезпечення прокурорів. Звернемо увагу на положення ч. ч. 1, 3, 4 ст. 81 Закону № 1697-VII, згідно з яким заробітна плата прокурора «регулюється цим Законом та не може визначатися іншими нормативно-правовими актами». Посадовий оклад прокурора окружної прокуратури з 1 січня 2022 року становить «25 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року». Посадові оклади інших прокурорів устанавлюються пропорційно до зазначеного посадового окладу з відповідним коефіцієнтом.

Закон України «Про Державний бюджет України на 2023 рік» у ст. 7 закріпив, що з 1 січня 2023 року прожитковий мінімум на одну особу з розрахунку на місяць для основних соціальних і демографічних груп населення становить: працездатних осіб – 2684 гривні; працездатних осіб, що застосовується для визначення посадового окладу прокурора окружної прокуратури, – 1600 гривень [43]. Водночас у п. 7. (Прикінцеві положення) цього Закону встановлено, що дія абз. 6 ст. 7 не поширюється на працівників органу досудового розслідування, на який відповідно до ч. 5 ст. 216 КПК України покладається функція зі здійснення досудового розслідування корупційних та пов'язаних з корупцією кримінальних правопорушень.

Ураховуючи, що згідно з ч. 6 ст. 81 Закону № 1697-VII посадовий оклад прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (*дали* – САП) не може бути меншим за посадовий оклад керівника структурного підрозділу центрального управління Національного антикорупційного бюро України, який здійснює досудове розслідування, виходить, що прокурори САП на відміну від прокурорів інших підрозділів Офісу Генерального прокурора отримують інший посадовий оклад та заробітну плату, працюючи на посадах одного рівня і виконуючи при цьому однакові функції. Тим самим дещо порушується принцип єдності статусу прокурорів. Це потенційно може призвести до ситуації часткового дисбалансу в механізмі кадрового забезпечення прокуратури, своєрідного поділу прокурорів і в підсумку – взагалі негативно вплинути на єдність прокуратури України як єдиної системи.

До того ж розмір прожиткового мінімуму, який застосовується для визначення посадового окладу прокурора окружної прокуратури, – 1600 гривень, є нижчим ніж для інших категорій працівників, у яких розмір посадового окладу так само «прив'язаний» до встановленого прожиткового мінімуму.

Слід нагадати, що донедавна питання заробітної плати врегульовувалися постановами Кабінету Міністрів України (*дали* – КМУ), тобто підзаконними нормативними актами. Таку ситуацію, незважаючи на неодноразові спроби її вирішення, в тому числі й за ініціативи РПУ [44], вдалося змінити лише рішенням Конституційного Суду України від 26 березня 2020 року № 6-р/2020 [45]. У ньому констатовано запровадження законодавцем відмінного від передбаченого положеннями ст. 81 Закону 1697-VII нормативного регулювання заробітної плати прокурорів, чим спричинено юридичну невизначеність при застосуванні відповідних норм Бюджетного Кодексу України і Закону 1697-VII та, як наслідок, порушення принципу верховенства права.

Утім спроби законодавця в обмеженні розміру заробітної плати прокурорам на сьогодні продовжуються [46], у той час як загальноєвропейська тенденція, навпаки, полягає скоріше в його збільшенні шляхом наближення до оплати праці суддів, що розглядається саме в контексті незалежності прокурорів [47, п. 29]. Це може свідчити не лише про нівелювання існуючих *de jure* гарантій незалежності прокурорів, а й враховуючи віднесення прокуратури до системи правосуддя, породжує більш загальне питання балансу гілок влади в країні, невиправданого втручання законодавчої гілки влади в систему правосуддя.

Скорочення заробітної плати, примусовий вихід на пенсію тощо розглядаються деякими дослідниками в якості дестимулюючих факторів, які слугують свого роду методами впливу на судову владу та прокуратуру. Причому потенційні втрати, пов'язані з впливом на суди, завжди більші, ніж із їх застосуванням щодо прокуратури. С. Войгт та О. Вульф стверджують, що «посягання на незалежність судових органів є більш помітними і, таким чином, їх легше виявити, ніж аналогічні дії, спрямовані на органи прокуратури ... рішення поставити під загрозу незалежність прокуратури значною мірою обумовлене прагненням скоротити

витрати, пов'язані з порушенням системи кримінального правосуддя... уряди будуть постійно поважати незалежність прокурорів лише в тому випадку, коли витрати, пов'язані з такими порушеннями, перевищать будь-які можливі переваги» [13, с. 107, 108, 113].

Як бачимо, така ситуація є характерною не лише для нашої країни. І питання автономії прокуратури та незалежності прокурорів може набувати навіть політико-правового змісту, виходячи за межі суто правового аналізу. Водночас для України вирішення існуючих питань має особливу вагу та значення, враховуючи зобов'язання щодо «... перетворення цього інституту в орган, який відповідатиме стандартам Ради Європи» [48, п. 11 (vi)] і визначену в преамбулі Основного Закону «... незворотність європейського та євроатлантичного курсу...» [49]. Тобто вони знаходяться не лише в юридичній, а й у політичній площині.

ВИСНОВКИ

Незалежність прокурорів, так само як і незалежність суддів, не є прерогативою чи привілеєм для носіїв відповідного правового статусу, а виступає умовою справедливого, безстороннього та ефективного правосуддя. Зміна конституційного статусу прокуратури в Україні, віднесення її до загальної системи правосуддя, а також встановлення в Законі № 1697-VII гарантій незалежності прокурорів, які за своєю формою тяжіють до суддівських, свідчить про спрямування зусиль держави на підвищення рівня незалежності прокурорів. Проте його підвищення *de jure* не завжди означає наявність незалежності *de facto*. Та іноді навіть сама влада буває не заінтересованою в реальній автономії прокуратури та незалежності прокурорів не зважаючи на те, що декларується в публічній площині.

На сьогодні, в силу своєї новизни та проблемних питань реалізації, на перший план виходять передбачені ч. 1 ст. 16 Закону № 1697-VII гарантії, які пов'язані із функціонуванням КДКП та органів прокурорського самоврядування, передусім РПУ. Досвід їх становлення свідчить про непослідовність з боку держави в даному питанні: початок запровадження їх діяльності відкладався, а сама вона зупинялася. Така ситуація не лише ставить під загрозу незалежність прокурорів, а й породжує нові питання більш загального порядку, а саме: про технологію проведення реформи (або модернізації) прокуратури, підготовку до неї, корегування первинних результатів, підбиття підсумків за результатами проведення тощо.

Відновлення діяльності КДКП та РПУ обумовлює потребу в удосконаленні організаційної складової їх функціонування для забезпечення незалежності прокурорів: збільшення кількості прокурорів у складі КДКП; перегляд законодавчо встановлених обмежень для прокурорів, які перебувають на адміністративних посадах, у призначенні до складу КДКП чи РПУ; вирішення питання про відрядження прокурора для роботи у складі РПУ на постійній основі; перегляд нормативної основи діяльності органів прокурорського самоврядування; зміна корпоративної культури в системі прокуратури тощо.

Не менш важливим проблемним питанням все ще залишається матеріальне та соціальне забезпечення прокурорів. Порушення принципу єдності статусу прокурорів при визначенні розміру оплати праці прокурорів, її регулювання підзаконними нормативними актами, подальші спроби обмежити розмір заробітної плати можуть свідчити про низьку дієвість існуючих гарантій та породжувати питання балансу гілок влади в країні, невиправданого втручання інших гілок влади в систему правосуддя.

Відповідно, реалізація існуючого потенціалу нормативно встановлених гарантій незалежності прокурорів та фактичне підвищення їх дієвості на сьогодні має бути одним із маркерів побудови сучасної системи прокуратури європейського типу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- [1] План дій Ради Європи для України на 2023–2026 роки «Стійкість, відновлення та відбудова» : затв. Комітетом міністрів Ради Європи 14.12.2022 (CM/Del/Dec(2022)1452/2.4). URL: <https://rm.coe.int/action-plan-ukraine-2023-2026-ukr/1680aa8282> (дата звернення: 24.04.2023).
- [2] Стратегія розвитку прокуратури на 2021–2023 роки : затв. наказом Генерального прокурора від 16.10.2020 № 489. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/strategiya-rozvitku-prokuraturi-na-2021-2023-roki> (дата звернення: 24.04.2023).
- [3] Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку, як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки : схвал. Указом Президента України від 11.05.2023 № 273/2023. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2732023-46733> (дата звернення: 12.05.2023).
- [4] Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки : схвал. Указом Президента України від 20.05.2015 № 276/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276/2015> (дата звернення: 24.04.2023).
- [5] Річна національна програма під егідою Комісії Україна – НАТО на 2017 рік : затв. Указом Президента України від 08.04.2017 № 103/2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/103/2017> (дата звернення: 24.04.2023).
- [6] Річна національна програма під егідою Комісії Україна – НАТО на 2018 рік : затв. Указом Президента України від 28.03.2018 № 89/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/file/text/62/f473983n18.pdf> (дата звернення: 24.04.2023).
- [7] Річна національна програма під егідою Комісії Україна – НАТО на 2019 рік : затв. Указом Президента України від 10.04.2019 № 117/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/file/text/71/f483288n18.pdf> (дата звернення: 24.04.2023).
- [8] Річна національна програма під егідою Комісії Україна – НАТО на 2020 рік : затв. Указом Президента України від 26.05.2020 № 203/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/file/text/81/f495389n10.pdf> (дата звернення: 24.04.2023).
- [9] Річна національна програма під егідою Комісії Україна – НАТО на 2021 рік : затв. Указом Президента України від 11.05.2021 № 189/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/file/text/89/f505474n14.doc> (дата звернення: 24.04.2023).
- [10] Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18> (дата звернення: 21.04.2023).
- [11] Про відносини між судьями та прокурорами в демократичному суспільстві: висновок Консультативної ради європейських суддів № 12 (2009) та висновок Консультативної

- ради європейських прокурорів № 4 (2009). URL: <https://rm.coe.int/opinion-no-12-2009-on-the-relations-between-judges-and-prosecutors-in-/16806a1fbd> (дата звернення: 21.04.2023).
- [12] European norms and principles concerning prosecutors: opinion No. 9 (2014) of the Consultative Council of European Prosecutors to the Committee of Ministers of the Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/168074738b> (дата звернення: 21.04.2023).
- [13] Voigt S., Wulf A. J. What Makes Prosecutors Independent? Analyzing the Determinants of the Independence of Prosecutors. *Journal of Institutional Economics*. 2017. Vol. 15. No. 1. P. 99–120.
- [14] Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#n2> (дата звернення: 27.04.2023).
- [15] Рішення Конституційного Суду України (другий сенат) від 18.06.2020 № 5-р(П)/2020 у справі за конституційною скаргою громадянки України Левченко Ольги Миколаївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) припису пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року № 213 – VIII. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/5_p2_2020.doc (дата звернення: 28.04.2023).
- [16] Рішення Конституційного Суду України (другий сенат) від 01.03.2023 № 1-р(П)/2023 у справі за конституційною скаргою Василенка Сергія Миколайовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 6 розділу II «Прикінцеві і перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» (щодо гарантій незалежності прокурора). URL: <https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/1-rii2023.pdf> (дата звернення: 28.04.2023).
- [17] Пояснювальна записка до проекту Закону про прокуратуру від 31.10.2013. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=48935&pf35401=281529> (дата звернення: 21.04.2023).
- [18] Van Aaken A., Feld L. P., Voigt S. Do Independent Prosecutors Deter Political Corruption? An Empirical Evaluation Across 78 Countries. *American Law and Economics Review*. 2010. Vol. 12. No. 1. P. 204–244.
- [19] Всеукраїнська конференція працівників прокуратури. *Вісник прокуратури*. 2016. № 4 (178). С. 5–7.
- [20] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Генеральної прокуратури України : Закон України від 12.05.2016 № 1355-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1355-19/ed20160512#n23> (дата звернення: 21.04.2023).
- [21] Прокурорський шлях до самоврядування. *Вісник прокуратури*. 2017. № 5. С. 10–12.
- [22] Перша річниця діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів та Ради прокурорів України. URL: https://www.coe.int/uk/web/criminal-justice-reform/events/-/asset_publisher/ObrU0hW37muK/content/first-year-anniversary-of-the-qualification-and-disciplinary-commission-of-prosecutors-and-the-council-of-public-prosecutors-of-ukraine?inheritRedirect=false (дата звернення: 28.04.2023).
- [23] Відбувся круглий стіл «Актуальні аспекти діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів в умовах реформування», приурочений до першої річниця роботи КДКП. *Вісник прокуратури*. 2018. № 6. С. 12–18.

- [24] Рада Європи сприяє відкритості діяльності комісії. URL: <https://www.kdkp.gov.ua/international-activity/9-rada-yevropy-spryiaie-vidkrytosti-diialnosti-komisii> (дата звернення: 28.04.2023).
- [25] Рада Європи сприяє добору кадрів в органи прокуратури в Україні на конкурсних засадах. URL: https://www.coe.int/uk/web/criminal-justice-reform/home/-/asset_publisher/4uH1nBmtqDM2/content/the-council-of-europe-contributes-to-the-competitive-selection-of-future-ukrainian-prosecutors?_101_INSTANCE_4uH1nBmtqDM2_viewMode=view/ (дата звернення: 28.04.2023).
- [26] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури : Закон України від 19.09.2019 № 113-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-20> (дата звернення: 27.04.2023).
- [27] Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 29.08.2019. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66266&pf35401=492819> (дата звернення: 27.04.2023).
- [28] Подкопаев С. Проблеми законодавчої регламентації організації та діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2014. №4. С. 145–153. URL: <http://chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/4-2015/podkopaev.pdf> (дата звернення: 21.04.2023).
- [29] Подкопаев С. В. Основні напрями вдосконалення правової основи організації та діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. *Актуальні проблеми судового права*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 23 квіт. 2018 р.). Харків : Право, 2018. С. 105–111.
- [30] Compliance Report on Ukraine Fourth Evaluation Round, which deals with corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors: Group of States against Corruption, Greco RC 4 (2019) 28. URL: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/16809d768c> (дата звернення: 27.04.2023).
- [31] Експертна оцінка проекту Закону № 5158 «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення добору та підготовки прокурорів» і проекту Закону № 5157 «Про внесення змін до розділу II «Прикінцеві і перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» щодо окремих аспектів дії перехідних положень». URL: <https://rm.coe.int/expert-comments-to-the-draft-law-no-5157-ukr/1680a43c0e> (дата звернення: 27.04.2023).
- [32] Bazy-Malaurie C. L'autonomie des procureurs : des organes autonomes pour les Parquets? Feuille de route pour l'avenir. Présentation. Conférence européenne des procureurs Palerme, 5–6 mai 2022. URL: <https://rm.coe.int/theme-1-bazy-malaurie-fr/1680aba4d6> (дата звернення: 27.04.2023).
- [33] Подкопаев С. В. Этапы трансформации национальной модели прокуратуры. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2013. Вип. 23. Ч. I. Т. 3. С. 166–171 (Серія «Право»).
- [34] Interim Compliance Report on Ukraine Fourth Evaluation Round, which deals with corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors: Group of States against Corruption. Greco RC4 (2023) 2. URL: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680aaa790> (дата звернення: 24.04.2023).

- [35] Квалификационно-дисциплинарная комиссия прокуроров сформирована и может начать работу. *Судебно-юридическая газета*. 2021. 28 сентяб. URL: <https://sud.ua/ru/news/publication/214989-kvalifikatsionno-distsiplinarnaya-komissiya-prokurorov-sformirovana-i-mozhet-nachat-rabotu-sostav> (дата звернення: 24.04.2023).
- [36] Съезд ученых-правоведов избрал членов Совета прокуроров и Квалификационно-дисциплинарной комиссии прокуроров. *Судебно-юридическая газета*. 2021. 12 сентяб. URL: <https://sud.ua/ru/news/publication/213279-sezd-uchenykh-pravovedov-izbral-chlenov-soveta-prokurorov-i-kvalifikatsionno-distsiplinarnoy-komissii-prokurorov-c46751?fbclid=IwAR2nh-jnR0wMemFZlmPiRdU2kUWqVvYhaGaYItQFrjDvVkuUetYysRH8ve7c> (дата звернення: 24.04.2023).
- [37] Критерії оцінювання прокурорів при вирішенні Радою прокурорів України питання щодо внесення рекомендації про призначення прокурора на адміністративну посаду: Додаток 1 до рішення Ради прокурорів України від 31.10.2017 №36. URL: https://old.gp.gov.ua/userfiles/Rishennja__36.pdf (дата звернення: 28.04.2023).
- [38] Положення про Раду прокурорів України : затв. Всеукраїнською конференцією прокурорів 27.04.2017. URL: https://old.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=228320 (дата звернення: 27.04.2023).
- [39] Укрепление функциональной независимости прокуроров в восточноевропейских государствах-участниках: отчет об оценке потребностей. OSCE, ODIHR, 2020. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/5/447865.pdf> (дата звернення: 27.04.2023).
- [40] Рішення Ради прокурорів України №154–159 від 26.12. – 27.12.2018. URL: https://old.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=205767 (дата звернення: 28.04.2023).
- [41] Рішення Ради прокурорів України №12–19, 21–23 від 19.02. – 21.02.2019. URL: https://old.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=206117 (дата звернення: 28.04.2023).
- [42] Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 05.05.2022 у справі №440/986/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104191549> (дата звернення: 28.04.2023).
- [43] Про Державний бюджет України на 2023 рік : Закон України від 03.11.2022 №2710-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2710-20#Text> (дата звернення: 28.04.2023).
- [44] Щодо впровадження заходів з питань забезпечення незалежності прокурорів шляхом вирішення питання належного матеріального забезпечення : рішення Ради прокурорів України №4 від 14.06.2017. URL: https://rpu.gp.gov.ua/userfiles/file/050/RPU/Rishennja_RPU__4_pdf.pdf (дата звернення: 01.05.2023).
- [45] Рішення Конституційного Суду України від 26.03.2020 №6 п/2020 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/6_p_2020.pdf (дата звернення: 21.04.2023).
- [46] Верховна Рада обмежила зарплату депутатам, прокурорам, міністрам та чиновникам 67 тисячами гривень. *Судово-юридична газета*. 2023. 10 квіт. URL: https://sud.ua/cached/zpvr.html?fbclid=IwAR2O5yDL3JNj0dnUGwQpdiqrt_PL4M7h7Zv3pQXLRcmOapFRiRe3mekwpc (дата звернення: 21.04.2023).
- [47] Незалежність, підзвітність та етика прокурорів: висновок Консультативної ради Європейських прокурорів від 23.11.2018 №13 (2018). URL: <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-ukr/1680939322> (дата звернення: 21.04.2023).

- [48] Щодо заявки України на вступ до Ради Європи : висновок Парламентської Асамблеї Ради Європи № 190 (1995). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_590_ (дата звернення: 27.04.2023).
- [49] Конституція України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 21.04.2023).

REFERENCES

- [1] Council of Europe Action Plan for Ukraine «Resilience, Recovery and Reconstruction» 2023–2026: approved by the Committee of Ministers of the Council of Europe (2022, December). Retrieved from <https://rm.coe.int/action-plan-ukraine-2023–2026-ukr/1680aa8282>
- [2] Strategy for the development of the prosecutor’s office for 2021–2023: approved by the order of the Prosecutor General (2020, October). Retrieved from <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/strategiya-rozvitku-prokuraturi-na-2021–2023-roki>
- [3] Comprehensive strategic plan for reforming law enforcement agencies as part of the security and defense sector of Ukraine for 2023–2027: approved by the Decree of the President of Ukraine (2023, May). Retrieved from <https://www.president.gov.ua/documents/2732023–46733>
- [4] Strategy for reforming judicial system and proceedings and related legal institutions for 2015–2020: approved by the Decree of the President of Ukraine (2015, May). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276/2015>
- [5] Annual National Programme under the auspices of NATO-Ukraine Commission for 2017: Approved by Decree of the President of Ukraine. (2017, April). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/103/2017>
- [6] Annual National Programme under the auspices of NATO-Ukraine Commission for 2018: Approved by Decree of the President of Ukraine. (2018, March). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/file/text/62/f473983n18.pdf>
- [7] Annual National Programme under the auspices of NATO-Ukraine Commission for 2019: Approved by Decree of the President of Ukraine. (2019, April). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/file/text/71/f483288n18.pdf>
- [8] Annual National Programme under the auspices of NATO-Ukraine Commission for 2020: Approved by Decree of the President of Ukraine. (2020, May). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/file/text/81/f495389n10.pdf>
- [9] Annual National Programme under the auspices of NATO-Ukraine Commission for 2021: Approved by Decree of the President of Ukraine. (2021, May). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/file/text/89/f505474n14.doc>
- [10] *On the Prosecutor’s Office*: Law of Ukraine. (2014, October). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697–18>
- [11] Opinion no.12 (2009) of the consultative council of European judges and opinion no.4 (2009) of the consultative council of European prosecutors on the relations between judges and prosecutors in a democratic society. Retrieved from https://rm.coe.int/opinion-no-12–2009-on-the-relations-between-judges-and-prosecutors-in-/16806a1fdb_
- [12] European norms and principles concerning prosecutors: opinion No. 9 (2014) of the Consultative Council of European Prosecutors to the Committee of Ministers of the Council of Europe. Retrieved from https://rm.coe.int/168074738b_
- [13] Voigt, S. & Wulf, A. J. (2017) What Makes Prosecutors Independent? Analyzing the Determinants of the Independence of Prosecutors. *Journal of Institutional Economics*, 15 (1). 99–120.

- [14] On Amendments to the Constitution of Ukraine (Regarding Justice): Law of Ukraine. (2016, June). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#n2>
- [15] Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 5-p(II)/2020 (2020, June) in the case of the constitutional complaint of the citizen of Ukraine Olga Mykolayivna Levchenko regarding the compliance of the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the prescription of paragraph 5 of Section III «Final Provisions» of the Law of Ukraine «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning Pension Provision». (2015, March). Retrieved from https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/5_p2_2020.doc
- [16] Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 1-p(II)/2023 (2023, March) in the case of the constitutional complaint of Vasylenko Serhiy Mykolayovych regarding the conformity of the Constitution of Ukraine (constitutionality) of paragraph 6 of Section II «Final and transitional provisions» of the Law of Ukraine «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Regarding Priority Measures for the Reform of Prosecutor’s Offices» (regarding guarantees of independence prosecutor). Retrieved from <https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/1-rii2023.pdf>
- [17] Explanatory note to the draft Law on the Prosecutor’s Office (2013, October). Retrieved from <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=48935&pf35401=281529>
- [18] Van Aaken A., Feld L. P. & Voigt S. (2010). Do Independent Prosecutors Deter Political Corruption? An Empirical Evaluation Across 78 Countries. *American Law and Economics Review*, 12 (1), 204–244.
- [19] All-Ukrainian conference of prosecutor’s office workers. *Visnyk prokuratury*. (2016), 4 (178), 5–7.
- [20] On making changes to some legislative acts of Ukraine regarding the activities of the General Prosecutor’s Office of Ukraine: Law of Ukraine. (2016, May). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1355-19/ed20160512#n23>
- [21] Prosecutorial path to self-government. *Visnyk prokuratury*. (2017), 5, 10–12.
- [22] First year anniversary of the Qualification and Disciplinary Commission of Prosecutors and the Council of Public Prosecutors of Ukraine. (2018, July). Retrieved from https://www.coe.int/uk/web/criminal-justice-reform/events/-/asset_publisher/ObrU0hW37muK/content/first-year-anniversary-of-the-qualification-and-disciplinary-commission-of-prosecutors-and-the-council-of-public-prosecutors-of-ukraine?inheritRedirect=false
- [23] A round table «Actual aspects of the activities of the Qualification and Disciplinary Commission of Prosecutors in the conditions of reform» was held, timed to the first anniversary of the QDKP. (2018). *Visnyk prokuratury*, 6, 12–18.
- [24] The Council of Europe promotes the openness of the commission’s activities. (2019, April). Retrieved from <https://www.kdkp.gov.ua/international-activity/9-rada-yevropy-spyriaie-vidkrytosti-diialnosti-komisii>
- [25] The Council of Europe contributes to the competitive selection of future Ukrainian prosecutors. (2018, November). Retrieved from https://www.coe.int/uk/web/criminal-justice-reform/home/-/asset_publisher/4uH1nBmtqDM2/content/the-council-of-europe-contributes-to-the-competitive-selection-of-future-ukrainian-prosecutors?_101_INSTANCE_4uH1nBmtqDM2_viewMode=view/
- [26] On making changes to some legislative acts of Ukraine regarding priority measures for the reform of prosecutor’s offices: Law of Ukraine. (2019, September). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-20>

- [27] Explanatory note to the draft Law of Ukraine «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Regarding Priority Measures for the Reform of Prosecutor’s Offices» dated August 29, 2019. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?i_d=&pf3511=66266&pf35401=492819
- [28] Podkopaev, S. Problems of legislative regulation of the operation the qualification and disciplinary commission of prosecutors. *Scientific journal of the National Prosecution Academy of Ukraine*. 2014. №4. P. 145–153. Retrieved from <http://chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/4–2015/podkopaev.pdf>
- [29] Podkopaiev, S. V. (2018, April). The main areas of improvement of the legal basis of the organization and activity of the Qualification and Disciplinary Commission of Prosecutors. Paper presented at the international scientific and practical conference «Actual problems of judicial law», Kharkiv, Ukraine.
- [30] Compliance Group of States against Corruption Report on Ukraine Fourth Evaluation Round, which deals with corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. (2019, December). Retrieved from <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/16809d768c>
- [31] Expert assessment of the Draft Law «On amending certain laws of Ukraine on improving the selection and training of prosecutors» №5158 and the Draft Law «On amendments to section II Final and transitional provisions of the Law of Ukraine «On amendments to certain legislative acts of Ukraine concerning priority measures to reform the bodies of the Prosecutor’s Office» with regard to certain aspects of the transitional provisions» №5157. (2021, May). Retrieved from <https://rm.coe.int/eng-coe-expert-comments-dl5157-5158-completed/1680a2c916>
- [32] Bazy Malaurie C. (2022, May). Autonomy of prosecutors: autonomous bodies for public prosecutor’s offices? Roadmap for the future. Paper presented at the European Conference of Prosecutors, Palermo, Italy. Retrieved from <https://rm.coe.int/theme-1-bazy-malaurie-fr/1680a6a4d6>
- [33] Podkopaev, S. V. (2013). Stages of transformation of the national model of the prosecutor’s office. *Uzhhorod National University Herald. Series: Law*, 23 (I) 3, 166–171.
- [34] Interim Compliance Report Group of States against Corruption on Ukraine Fourth Evaluation Round, which deals with corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. (2023, March). Retrieved from <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680aaa790>
- [35] Qualification and Disciplinary Commission of Public Prosecutors is formed and can begin work (2021, September). Retrieved from <https://sud.ua/ru/news/publication/214989-kvalifikatsionno-distsiplinarnaya-komissiya-prokurorov-sformirovana-i-mozhet-nachat-rabotu-sostav>
- [36] The Congress of Legal Scholars elected members of the Council of Prosecutors and the Qualification and Disciplinary Commission of Public Prosecutors. (2021, September). Retrieved from <https://sud.ua/ru/news/publication/213279-sezd-uchenykh-pravovedov-izbral-chlenov-soveta-prokurorov-i-kvalifikatsionno-distsiplinarnoy-komissii-prokurorov-c46751?fbclid=IwAR2nh-jnR0wMemFZlmPiRdU2kUWqVvYhaGaYItQFrjDVvKUEtYysRH8ve7c>
- [37] Criteria for evaluating prosecutors when of the Council of Public Prosecutors of Ukraine decides on the issue of making a recommendation on the appointment of a prosecutor to an administrative position: Appendix 1 to the decision of the Council of Public Prosecutors of Ukraine No. 36 (2017, October). Retrieved from https://old.gp.gov.ua/userfiles/Rishennja__36.pdf

- [38] Regulations on the Council of Prosecutors of Ukraine (2017, April). Retrieved from https://old.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=228320
- [39] Strengthening functional independence of prosecutors in Eastern European participating States: Needs assessment report. (2020). Retrieved from <https://www.osce.org/files/f/documents/7/0/447859.pdf>
- [40] Decision of the Council of Public Prosecutors of Ukraine No. 154–159 (2018, December). Retrieved from https://old.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=205767
- [41] Decision of the Council of Public Prosecutors of Ukraine No. 12–19, 21–23 (2019, February). Retrieved from https://old.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=206117
- [42] Resolution of the Supreme Court as part of the panel of judges of the Cassation Administrative Court on case No. 440/986/19. (2022, May). Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104191549>
- [43] About the State Budget of Ukraine for 2023: Law of Ukraine. (2022, November). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2710–20#Text>
- [44] Regarding the implementation of measures to ensure the independence of prosecutors by solving the issue of adequate financial support: decision of the Council of Public Prosecutors of Ukraine No. 4 (2017, June). Retrieved from https://rpu.gp.gov.ua/userfiles/file/050/RPU/Rishennja_RPU__4_pdf.pdf
- [45] Decision of the Constitutional Court of Ukraine No. 6 p/2020 (2020, March) in the case based on the constitutional petition of 50 People’s Deputies of Ukraine regarding the compliance with the Constitution of Ukraine (constitutionality) of a separate provision of Clause 26 of Chapter VI «Final and Transitional Provisions» of the Budget Code of Ukraine. Retrieved from http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/6_p_2020.pdf
- [46] The Verkhovna Rada limited the salaries of deputies, prosecutors, ministers and officials to 67 thousand hryvnias. (2023, April). Retrieved from https://sud.ua/cached/zpvr.html?fbcid=IwAR2O5yDL3JNj0dnUGwQpdiqrt_PL4M7h7Zv3pQXLRcmOapFRiRe3mekwpac
- [47] Independence, accountability and ethics of prosecutors: opinion No. 13 of the Consultative Council of European Prosecutors to the Committee of Ministers of the Council of Europe (2018, November). Retrieved from <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-2e-independence-accountability-and-ethics-of-pros/1680907e9d>
- [48] Opinion 190 (1995) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe of the Application by Ukraine for membership of the Council of Europe (1995, September). Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_590
- [49] Constitution of Ukraine. (1996, June). Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

Сергій Васильович Подкопась

Доктор юридичних наук, доцент

Старший науковий співробітник відділу дослідження проблем

кримінального процесу та судустрою

Науково-дослідний інститут вивчення проблем злочинності імені академіка

В. В. Сташиса

Національної академії правових наук України

Член координаційного бюро
з проблем діяльності судових та правоохоронних органів
відділення кримінально-правових наук
Національної академії правових наук України
61000, вул. Пушкінська, 49, Харків, Україна

Serhii V. Podkopaiev

Doctor of Law, Associate Professor

Senior Researcher at the Department of Criminal Procedure and Judicial Organization
Academician Stashis Scientific Research Institute for the Study of Crime Problems

Member of the coordination bureau for issues of judicial and law enforcement activities
of the department of criminal and legal sciences of the National Academy of Legal
Sciences of Ukraine
61002, 49 Pushkinska Str., Kharkiv, Ukraine

Рекомендоване цитування: Подкопаєв С. В. До питання дієвості гарантій незалежності прокурорів в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2023. Т. 30. №2. С. 206–226.

Suggested Citation: Podkopaiev, S. V. (2023). About the efficacy of guarantees of the independence of prosecutors in Ukraine. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*, 30(2), 206–226.

Стаття надійшла / Submitted: 12/05/2023

Доопрацьовано / Revised: 12/06/2023

Схвалено до друку / Accepted: 30/06/2023