

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

ПОДКОПАЄВ СЕРГІЙ ВАСИЛЬОВИЧ

УДК 347.963

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
МОДЕРНІЗАЦІЇ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ**

12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура»

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук

Харків – 2021

Дисертація є рукописом.

Робота виконана у відділі дослідження проблем кримінального процесу та судоустрою Науково-дослідного інституту вивчення проблем злочинності імені академіка В.В. Сташиса, Національна академія правових наук України

Науковий консультант – доктор юридичних наук, професор **Москвич Лідія Миколаївна**, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, завідувача кафедрою судоустрою та прокурорської діяльності.

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор **Бакаянова Нана Мезенівна**, Національний університет «Одеська юридична академія», завідувача кафедрою організації судових, правоохоронних органів та адвокатури, заслужений юрист України;

доктор юридичних наук, професор **Руденко Микола Васильович**, Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля, професор кафедри конституційного права, заслужений юрист України;

доктор юридичних наук, професор **Хотинська-Нор Оксана Зіновіївна**, Київський національний університет імені Тараса Шевченка, завідувача кафедрою нотаріального, виконавчого процесу та адвокатури, прокуратури, судоустрою Інституту права.

Захист відбудеться «1» квітня 2021 р. о 10 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.03 у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого (61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77).

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 84 А).

Автореферат розіслано «26» лютого 2021 р.

**Учений секретар
спеціалізованої вченої ради**

Н.П. Матюхіна

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Обґрунтування вибору теми дослідження. Роль прокуратури в суспільстві та державі, соціальні очікування пов'язані з прокурорською діяльністю, зумовлюють пошук оптимальної для країни моделі прокуратури, результативної та ефективної в умовах сьогодення. Практично із самого початку формування української державності прокуратура України перебуває в стані перманентного реформування, під час якого не завжди успішно реалізовувалися ідеї та впроваджувалися різні за своїм характером і змістом заходи з дещо суперечливими щодо початкових цілей наслідками. Зміни іноді носили безсистемний характер, відбувалися ситуативно та в основному залежали від конкретних соціально-політичних умов. У підсумку рівень довіри громадян до прокуратури залишається невисоким – більшість (70 %) не довіряють прокуратурі *. Отже, попри низку позитивних новацій існуюча модель прокуратури України має й ряд недоліків, які перешкоджають її результативному та ефективному функціонуванню. Відтак потенціал подальшого розвитку прокуратури України не вичерпано, що зумовлює потребу в її модернізації для формування більш дієвої в сучасних реаліях інституції, підвищення рівня довіри до неї.

Зазначене об'єктивно свідчить про актуальність питань модернізації прокуратури, успіх якої становить суспільний та державний інтерес. У своїй основі процес змін має базуватися на відповідному теоретичному підґрунті. Це, у свою чергу, актуалізує потребу як в узагальненні результатів численних попередніх наукових напрацювань, так і переоцінці наявної доктрини про прокуратуру та її діяльність, яка, з одного боку, частково містить у собі елементи ще радянської доктрини, а, з другого, – сучасні напрацювання, однак із «механічним» запозиченням зарубіжного досвіду, без його належного критичного осмислення. Крім того, теоретичного осмислення потребують зміни у нормативно-правовому регулюванні функціонування прокуратури.

Питання організації та діяльності прокуратури, шляхів підвищення її результативності та ефективності неодноразово

* Оцінка громадянами ситуації в країні, рівень довіри до соціальних інститутів та політиків, електоральні орієнтації громадян (жовтень–листопад 2020 року). Разумков Центр. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-riven-doviry-do-sotsialnykh-institutiv-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-zhovten-lystopad-2020r>

ставали предметом уваги дослідників. Однак сьогодні існує дефіцит фундаментальних теоретичних знань про модернізацію прокуратури.

Підґрунтям для наукової розробки проблем організації та діяльності прокуратури в Україні, особливо на початку формування вітчизняної теорії, в основному виступила радянська теорія прокурорського нагляду. Це передусім роботи Д.М. Бакаєва, С.Г. Березовської, В.В. Гаврилова, В.Г. Дасва, А.І. Долгової, В.К. Звірбуля, В.В. Клочкова, В.Д. Ломовського, М.М. Маршунова, В.Г. Мелкумова, В.Т. Михайлова, С.Г. Новікова, М.Ю. Рагінського, С.П. Рябцева, В.М. Савицького, К.Ф. Скворцова, Б.М. Спірідонова, В.С. Тадевояна, В.І. Шинда та інших.

Серед українських науковців до різних аспектів діяльності прокуратури та її організаційних засад у різні часи зверталися В.С. Бабкова, Н.М. Бакаянова, І.В. Вернидубов, Ю.М. Грошевий, Л.М. Давиденко, В.В. Долежан, С.О. Іваницький, П.М. Каркач, І.М. Козьяков, М.В. Косюта, А.В. Лапкін, О.М. Литвак, В.І. Малюга, І.Є. Марочкін, О.Р. Михайленко, М.І. Мичко, Л.М. Москвич, І.В. Назаров, Ю.Є. Полянський, С.В. Прилуцький, М.В. Руденко, О.Г. Свіда, Г.П. Серета, М.М. Стефанчук, В.В. Сухонос, В.Я. Тацій, О.М. Толочко, О.З. Хотинська-Нор, О.Б. Черв'якова, П.В. Шумський, М.К. Якимчук та низка інших авторів.

Відаючи належне науковому внеску даних учених у розробку теоретичних питань, спрямованих на вдосконалення організації та діяльності прокуратури України, слід зазначити, що самостійних комплексних досліджень теоретико-правових засад модернізації прокуратури в Україні не проводилось.

Коллективна монографія О.В. Синсокого, О.В. Узунова, П.П. Узунова «Організаційно-правові засади модернізації інформаційної інфраструктури органів прокуратури України: оптико-волоконні мережі в системі правоохоронних телекомунікацій» (2012 рік) стосується питань впровадження та функціонування інформаційно-телекомунікаційних систем органів прокуратури України як специфічного уніфікованого виду інформаційного забезпечення прокурорської діяльності та з огляду на стрімкий розвиток ІТ-технологій в даній сфері вже дещо втрачає свою актуальність. Дисертаційне дослідження на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук, проведене В.А. Миколенком, «Правова модернізація органів прокуратури України в умовах європейської міждержавної інтеграції: загальнотеоретичне

дослідження» (2017 рік) присвячено в основному міждержавним інтеграційним процесам та їх впливу на правову модернізацію правоохоронної системи країни, у тому числі й на систему прокуратури, однак при цьому залишає поза увагою низку теоретичних і практичних питань модернізації прокуратури.

Відповідно відсутня теоретична основа для конструктивного підходу до модернізації прокуратури в сучасних умовах у єдності її організаційних та діяльнісних аспектів. Зазначене зумовлює вибір теми дослідження і його актуальність.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна–2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015; Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, схваленої Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015; Плану законодавчого забезпечення реформи в Україні, схваленого постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 року № 509-VIII; Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 роки, затверджених постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 року; Стратегії розвитку Науково-дослідного інституту вивчення проблем злочинності імені академіка В.В. Сташиса Національної академії правових наук України, затвердженої постановою вченої ради Інституту № 5 від 25 травня 2016 року.

Тему дисертаційного дослідження затверджено на засіданні вченої ради Національної академії прокуратури України (протокол № 2 від 25 жовтня 2012 року) та уточнено на засіданні вченої ради Науково-дослідного інституту вивчення проблем злочинності імені академіка В.В. Сташиса (протокол № 5 від 24 червня 2020 року).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дослідження полягає в тому, щоб на основі системного аналізу та критичного осмислення наявних теоретичних джерел, законодавства, відповідних міжнародних документів, історії розвитку інституту прокуратури в Україні розробити та обґрунтувати теоретичні основи її модернізації в сучасних умовах.

Для досягнення мети було поставлено такі *завдання*:

- з'ясувати зміст категорії «прокуратура» як об'єкта модернізації;
- надати сучасну інституційно-правову та функціонально-

типологічну характеристики прокуратури України;

- розкрити зміст трансформаційних змін прокуратури України;
- сформулювати поняття модернізації прокуратури та розкрити її сутність;

- виокремити ознаки, принципи та стадії модернізаційного процесу, розкрити їх зміст;

- визначити основні напрями модернізації прокуратури;
- продемонструвати вплив зовнішніх та внутрішніх факторів на стан організації прокуратури та виявити потенціал для її подальшого удосконалення;

- з'ясувати існуючі підходи до розгляду діяльності прокуратури та сформулювати перспективні напрями її дослідження;

- розкрити зміст засад (принципів) діяльності прокуратури та надати пропозиції щодо їх оптимізації;

- визначити інструменти підвищення рівня професіоналізму прокурорської діяльності;

- виокремити наявні проблеми у механізмі кадрового забезпечення діяльності прокуратури та запропонувати шляхи їх вирішення;

- сформулювати пропозиції теоретичного та практичного характеру щодо удосконалення прокуратури в сучасних умовах.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, пов'язані з процесом модернізації прокуратури України.

Предмет дослідження – теоретико-правові засади модернізації прокуратури в Україні.

Методи дослідження. В роботі використано комплекс загальнонаукових і спеціально-наукових методів пізнання, які є загальноприйнятими в сучасній правовій доктрині.

Методологічне підґрунтя дослідження становлять: *діалектичний метод*, який застосовано для визначення підходів до вивчення модернізації прокуратури як складного поліструктурного явища та процесу, за результатом якого еволюціонує прокуратура; *історичний метод*, що дав змогу провести аналіз процесу трансформації національної моделі прокуратури та визначити умови, в яких вона відбувалася; *метод системного аналізу* дав змогу дослідити прокуратуру України як об'єкт модернізації та цілісне системне утворення, взаємозв'язки його елементів, окреслити закони ефективності функціонування, а також визначити поняття та основні характеристики модернізації прокуратури як процесу, його ознаки,

принципи та стадії. *Формально-логічний метод* використовувався для формування типологічної характеристики прокуратури. В процесі дослідження досвіду зарубіжних країн щодо питань організації та функціонування прокуратури використано *порівняльно-правовий метод*; *статистичний* метод обрано при обробці результатів організаційного аналізу Генеральної прокуратури України і функціонально-організаційного аналізу регіональних (обласних) та місцевих (окружних) прокуратур, узагальнення статистичних даних Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Для виявлення прогалин і суперечностей у законодавстві та формулюванні пропозицій щодо його удосконалення застосовано *формально-юридичний* метод.

Комплексне використання зазначених методів забезпечило дослідження об'єкта – прокуратури України – у взаємозв'язку та взаємодії із середовищем її функціонування (внутрішнім і зовнішнім), у його цілісності та з урахуванням вимог всебічності, а також достовірність отриманих результатів і висновків.

Нормативною основою дослідження виступають Конституція і закони України, підзаконні нормативно-правові акти, у тому числі відомчі, міжнародні документи у сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів і законодавство зарубіжних країн.

Емпіричну базу роботи становлять результати організаційного аналізу Генеральної прокуратури України, проведеного у 2019 році і функціонально-організаційного аналізу регіональних (обласних) та місцевих (окружних) прокуратур України, проведеного у 2020 році ТОВ «Прайсвотерхаус Куперс Едвайзори» (PwC) на замовлення Ради Європи; практика Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (за 2017–2019 роки); судова практика.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що ця робота є першим у вітчизняній юридичній науці дослідженням, у якому розроблено теоретичні засади модернізації прокуратури України з урахуванням сучасних трансформаційних процесів і перспектив розвитку.

Наукову новизну дисертації становлять наступні основні положення:

уперше:

– сформульовано поняття «модернізація прокуратури» як запланований, цілеспрямований та динамічний процес системних, комплексних змін прокуратури, зумовлених реальною необхідністю в

підвищенні результативності та ефективності функціонування, суспільної довіри до прокуратури, які проводяться відповідно до сучасних умов і вимог з метою удосконалення її організації та діяльності;

– запропоновано систему критеріїв відповідності прокуратури України умовам і вимогам сучасності, до якої віднесені: 1) соціальна узгодженість моделі; 2) відповідність міжнародним стандартам; 3) функціональна ефективність; 4) ресурсна достатність; 5) запровадження інноваційних технологій; 6) кадрова ефективність; 7) результативність діяльності;

– обґрунтовано положення, згідно з яким модернізація, на відміну від реформи, виступає не стільки механізмом адаптації системи до змінних умов зовнішнього та внутрішнього середовища, що розглядається як запорука стабільності її функціонування, скільки механізмом підвищення результативності та ефективності діяльності прокуратури, в цілому вже адаптованої до таких умов;

– сформульовано засади модернізації прокуратури, система яких передбачає відповідність модернізаційного процесу певним ознакам і принципам та його реалізацію через послідовні стадії відповідно до визначеної стратегії;

– виокремлено напрями модернізації прокуратури в Україні, основними з яких є: а) нормативна основа її організації та діяльності; б) система ресурсного забезпечення; в) організаційна структура органів, управлінські процедури та робочі процеси; г) система суб'єктів кадрового забезпечення діяльності прокуратури; ґ) кадрові процеси (процедури);

– обґрунтовано необхідність розробки професіограм прокурорів як інструмента об'єктивної оцінки професійної придатності кандидатів на посади прокурорів;

удосконалено:

– підхід до розгляду поняття «організація прокуратури» в єдності зовнішнього (об'єктивізація прокуратури на конституційному та законодавчому рівнях, кадрова політика, ресурсне забезпечення) та внутрішнього аспектів (організація роботи та управління в органах прокуратури);

– принципи реформування прокуратури в Україні, зокрема, запропоновано наступну їх систему: 1) компетентність і професіоналізм суб'єктів проведення; 2) додержання національних інтересів; 3) врахування історичних традицій, досвіду та

особливостей правової системи країни; 4) забезпечення стабільності системи та недопущення зниження результативності й ефективності прокурорської діяльності;

– існуючі підходи до побудови організаційної структури органів прокуратури (її уніфікація; створення підрозділів за комплексним принципом) і формування управлінських рівнів у ній (врахування швидкості процедури погодження службової документації; недопущення збільшення формалізованої субординації);

– наукові підходи до розгляду діяльності прокуратури крізь призму єдності, зокрема, таких складових: а) мети діяльності; б) завдань; в) засобів і способів реалізації (повноважень прокурорів); г) результату діяльності та способів його оцінки;

– положення щодо оптимізації системи суб'єктів кадрового забезпечення прокуратури, а також модернізації відповідних кадрових процесів (процедур): добору кандидатів на посади прокурорів; переведення прокурорів до органів прокуратури вищого рівня; дисциплінарної відповідальності прокурорів;

набули подальшого розвитку:

– позиція про помилковість повного скасування наглядової компетенції прокуратури поза кримінальною сферою, що призвело до розбалансування законоохоронного механізму держави та ліквідації позасудового способу захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави;

– теоретичні положення щодо співвідношення понять: «управління» і «керівництво» в прокуратурі; «засади» і «принципи» організації та діяльності прокуратури;

– аргументація необхідності перегляду існуючої редакції ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» (Засади діяльності прокуратури) та виключення тих норм, що створюють презумпцію недопропорядності прокурорів;

– положення щодо удосконалення правового статусу відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження стосовно прокурорів;

– положення про оптимізацію процесу організації та змісту професійної підготовки прокурорів в Україні з урахуванням потреб прокурорської практики.

Практичне значення результатів. Результати дисертації становлять собою теоретичні положення, висновки, пропозиції та рекомендації, які можуть бути використані: у науково-дослідній

діяльності – для подальшого наукового осмислення проблем модернізації прокуратури, практичних засобів її проведення, а також як підґрунтя для теоретичних розробок підвищення результативності та ефективності діяльності прокуратури в цілому чи за видами діяльності; у *правотворчій діяльності* – для запровадження системного підходу при проведенні модернізації прокуратури, вдосконалення Закону України «Про прокуратуру» та інших положень законодавства, а також використовувалися при підготовці проєктів відомчих нормативних документів системи прокуратури, актів органів прокурорського самоврядування та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (акт про впровадження наукових розробок дисертаційного дослідження Департаменту кадрової роботи та державної служби Генеральної прокуратури України від 12 травня 2016 року № 11-2765вн-16; довідка про впровадження Департаменту кадрової роботи та державної служби Офісу Генерального прокурора від 8 грудня 2020 року № 07-9787вн-20; лист заступника Керівника Офісу Президента України від 1 лютого 2021 року № 45-01/327); у *правозастосовній діяльності* – для оптимізації структури органів прокуратури та вдосконалення практики роботи відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження; у *навчальному процесі* – при підготовці навчально-методичних видань, курсу лекцій з основ прокурорської діяльності, при проведенні навчальних занять з дисциплін «Прокуратура України», «Організація судових та правоохоронних органів», «Проблеми реформування прокуратури» (акт впровадження Академії адвокатури України; акт про впровадження Хмельницького інституту ПрАТ «ВНЗ «МАУП»; акт впровадження Інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка).

Апробація результатів дисертації. Дисертація виконана у відділі дослідження проблем кримінального процесу та судоустрою Науково-дослідного інституту вивчення проблем злочинності імені академіка В.В. Сташиса Національної академії правових наук України, обговорена та рекомендована до захисту на розширеному засіданні відділу. Основні положення, висновки, пропозиції та практичні рекомендації, сформульовані в дисертації, доповідалися на міжнародних і всеукраїнських конференціях, зокрема: міжнародній науково-практичній конференції «Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи» (м. Київ, 2–3 жовтня 2006 року); міжнародній науково-практичній конференції

«Прокуратура України: історія, сьогодення та перспективи» (м. Київ, 25 листопада 2011 року); міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання державотворення в Україні» (м. Київ, 23 травня 2014 року); всеукраїнській науково-практичній конференції «Проблеми реформування прокуратури» (м. Харків, 15 квітня 2016 року); міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні проблеми судового права» (м. Харків, 23 квітня 2018 року); міжнародній конференції, присвяченій 70-річчю з дня народження професора І.Є. Марочкіна «Актуальні проблеми судового права» (м. Харків, 31 травня 2019 року); міжнародній науково-практичній конференції «Професійна підготовка суддів, прокурорів та працівників правоохоронних органів: національний і зарубіжний досвід» (м. Київ, 19 вересня 2019 року); міжнародній науково-практичній конференції «Сучасні виклики та актуальні проблеми судової реформи в Україні» (м. Чернівці, 16 жовтня 2020 року).

Публікації. Основні результати дисертації знайшли своє відображення у 33 наукових працях, а саме: 1 монографії, 24 наукових статтях, опублікованих у фахових наукових виданнях України та виданнях інших держав, а також у тезах 8 наукових доповідей на міжнародних і всеукраїнських наукових та науково-практичних конференціях.

Структура й обсяг дисертації зумовлені предметом, метою і завданнями дослідження, логікою та послідовністю викладення матеріалу. Дисертація складається зі вступу, 5 розділів, які включають 15 підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації становить 477 сторінок, з них основного тексту 400 сторінок, кількість використаних джерел – 580 найменувань на 59 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, визначено її зв'язок із науковими програмами та планами, ступінь наукової розробки проблеми, розкрито мету та завдання дослідження, вказано його об'єкт, предмет і методологію, емпіричну базу роботи, сформульовано наукову новизну одержаних результатів, з'ясовано теоретичне і практичне значення дисертації, подано інформацію про апробацію її матеріалів.

Розділ 1 «Прокуратура України як об'єкт модернізації» складається з трьох підрозділів, у яких надається системно-структурна, інституційно-правова та функціонально-типологічна характеристики прокуратури як об'єкта модернізації.

У підрозділі 1.1. *«Загальна системно-структурна характеристика прокуратури України»* показано відсутність єдиного визначення поняття «прокуратура», узагальнено підходи до його формулювання: а) організаційний (система, орган); б) функціональний (здійснює певний вид діяльності).

На підставі аналізу законодавства, наукових джерел зроблено висновок, що поняття «система» виступає базовим у визначенні прокуратури як впорядкованого інституціонального утворення, основною умовою наявності якої виступає цілісність, а також про можливість розмежування понять «система органів прокуратури» та «система прокуратури». Остання включає в себе, окрім органів, ще й установи прокуратури.

Доведено можливість розгляду в якості структурних елементів системи прокуратури України «забезпечувальних» щодо органів прокуратури суб'єктів: органів прокурорського самоврядування; відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження; Тренінгового центру прокурорів України. При цьому враховано їх статус, компетенцію, особливу природу та щільність зв'язків із органами прокуратури.

У підрозділі 1.2. *«Інституційно-правова та функціонально-типологічна характеристики прокуратури України»* розглядаються питання місця і ролі прокуратури в державному механізмі та її сучасної функціональної моделі.

У пункті 1.2.1. *«Інституційно-правова характеристика прокуратури»* вивчено перехід прокуратури в Україні від статусу інституції *sui generis* («сама по собі») до автономної підсистеми в системі правосуддя. Сформульовано думку, що виходячи із змісту конституційних положень прокуратура може розглядатися передусім як підсистема системи правосуддя – суб'єкт, покликаний забезпечувати діяльність суду для здійснення ним правосуддя.

У пункті 1.2.2. *«Функціонально-типологічна характеристика прокуратури»* акцентовано увагу на суттєвому зміщенні акценту діяльності прокуратури в Україні на кримінально-правову сферу відносин, яке відбулось не шляхом формування принципово нової функціональної моделі, а обмеженням наглядової компетенції,

передусім поза кримінальною сферою. Зроблено висновок, що сьогодні прокуратура типологічно зберігає свою належність до прокуратур змішаного типу та має характерні риси, що дають змогу виокремити її в особливий вид прокуратури змішаного типу (обвинувально-наглядовий), який є перехідним від пострадянської до західноєвропейської моделі обвинувального типу (прокуратура як орган кримінального переслідування).

Доведено відповідність наглядової компетенції прокуратури України поза кримінальною сферою міжнародним стандартам, а також політичний характер рішення про її скасування та його передчасність.

У підрозділі 1.3. «Формування сучасної моделі прокуратури в Україні» досліджено зміни прокуратури в процесі її реформування в Україні, їх обумовленість та умови, в яких вони відбувалися.

З'ясовано, що зміни системи прокуратури України відбувалися практично з самого початку формування державності. До умов у яких вони проходили віднесено: процес становлення судової влади в країні; зміна та домінування політичної складової в прийнятті відповідних рішень; зниження рівня законності та правопорядку як наслідок складного в історії держави періоду глобальних перетворень суспільного життя, втрати попередніх ідеологічних і соціально-культурних уявлень та знецінення державних інститутів.

Зазначено, що на формування існуючої моделі прокуратури в Україні вплив здійснили міжнародна спільнота, зарубіжний досвід (зовнішній вплив) та соціально-політична ситуація в країні (внутрішні чинники).

Акцентовано на низці позитивних новацій у сформованій моделі прокуратури. Водночас йдеться і про недоліки, які слугують перешкодами для збільшення результативності та ефективності її функціонування в сучасних умовах. Відповідно, потенціал подальшого поступального розвитку прокуратури України не вичерпано, що зумовлює потребу в модернізації для формування більш дієвої в сучасних реаліях інституції, підвищення рівня довіри до неї.

Розділ 2 «Теоретичні засади модернізації прокуратури» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 2.1. «Поняття та сутність модернізації прокуратури» визначено поняття «модернізація прокуратури», наведено критерії відповідності прокуратури України умовам та вимогам сучасності, її віднесення до сучасних (модернових, модернізованих).

Проведено розмежування між модернізацією прокуратури та її реформою. Зазначено, що основна відмінність між ними полягає в обумовленні мети та характері видозмін об'єкта (прокуратури).

У підрозділі 2.2. «*Ознаки, принципи, стадії та межі модернізаційного процесу*» даний процес розглянуто як систему послідовних дій з реалізації відповідних заходів суб'єктами, які наділені відповідною компетенцією, а також учасниками, пов'язаними із суб'єктами єдиною метою.

За результатами аналізу наукових джерел сформульовано основні характерні ознаки процесу модернізації прокуратури; визначено принципи модернізації прокуратури; виділено стадії модернізаційного процесу. Послідовно розкрито зміст даних стадій.

У підрозділі 2.3. «*Стратегія модернізації прокуратури в Україні*» зазначено про можливість розгляду стратегії у двох значеннях: а) як траєкторії розвитку процесу, що передбачає аналіз та врахування цілей модернізації та поточного стану контрольних параметрів цього процесу, похибок модернізації, а також передбачуваності розвитку даного процесу під впливом зовнішнього та внутрішнього середовища, темпу його реалізації; б) як документа програмно-стратегічного характеру, в основі якого мають знаходитися результати юридичного прогнозування.

За результатами аналізу Стратегії розвитку прокуратури на 2021–2023 роки, затвердженої наказом Генерального прокурора від 16 жовтня 2020 року № 489, доведено необхідність її доопрацювання в частині структури, змісту, конкретизації мети та завдань, більш чіткого та узгодженого викладення її положень.

Визначено основні напрями модернізації прокуратури України та пропозиції до їх змісту.

Розділ 3 «Удосконалення організації прокуратури» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 3.1. «*Загальні підходи до визначення поняття «організація прокуратури»*» сформульовано комплексний підхід до розгляду «організації прокуратури» як процесу в єдності двох складових: а) зовнішньої, що здійснюється суб'єктами, які не входять до системи прокуратури та спрямована передусім (але не виключно) на інституціоналізацію прокуратури на конституційному та законодавчому рівні (розробку та затвердження правової основи функціонування прокуратури, внесення змін до неї); формування кадрової політики щодо прокуратури, а також на ресурсне

забезпечення прокуратури відповідно до її реальних потреб; б) внутрішньої, яка здійснюється в середині системи та включає в себе організацію безпосередньої роботи та управління в органах прокуратури і полягає, зокрема, в оптимізації внутрішньої структури та впровадженні сучасних управлінських процедур у практику роботи.

У підрозділі 3.2. «Модернізація зовнішньої організації прокуратури» виокремлено основних суб'єктів зовнішньої організації: Верховну Раду України; Президента України та його Офіс; Кабінет Міністрів України. Наголошено на їх ролі у формуванні ефективної моделі прокуратури та забезпеченні її функціонування.

У пункті 3.2.1. «Удосконалення нормативної основи функціонування прокуратури» йдеться про: недоцільність визначення на конституційному рівні видів діяльності прокуратури (функцій), існуючу неузгодженість між законодавчими і конституційними положеннями та водночас про необхідність визначення в Основному Законі ролі прокуратури в суспільстві та державі через закріплення мети її діяльності, а також принципів та засад функціонування, кваліфікаційних вимог до осіб, як претендують на зайняття посади Генерального прокурора.

На підставі результатів аналізу законодавства про прокуратуру акцентовано увагу на необхідності недопущення перманентних та недостатньо обґрунтованих його змін, які у підсумку знижують результативність і ефективність діяльності прокурорів, суттєво впливають на її якість.

Надано пропозиції щодо змін ч. 2 ст. 36, ч. 2 ст. 39, ч. 2 ст. 93 Кримінального процесуального кодексу України, а також його доповнення ст. 80¹ з метою підвищення результативності та ефективності діяльності прокурорів щодо захисту публічних інтересів (інтересів суспільства та держави) і суб'єктів забезпечення «ефективності кримінального судочинства» (п. 1 Рекомендації R (2000) 19 щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя).

У пункті 3.2.2. «Формування нової кадрової політики щодо прокуратури» звертається увага на принципи новації запровадженні Законом України «Про прокуратуру» (2014 року) в частині порядку формування кадрового складу та розвитку прокурорської кар'єри (проходження служби в прокуратурі): а) підвищені вимоги для зайняття посади прокурора; б) конкурсні засади добору кандидатів на посади та переведення прокурорів до органу прокуратури вищого

рівня; в) проходження кандидатами на посаду прокурора обов'язкової спеціальної підготовки; г) колегіальний спосіб вирішення основних питань кадрового характеру. Водночас доведено непослідовність та нестабільність державної кадрової політики щодо прокуратури.

У пункті 3.2.3. *«Модернізація системи ресурсного забезпечення прокуратури»* зазначається про важливість такого забезпечення з огляду на необхідність гарантування незалежності прокурорів.

Проаналізовано міжнародні документи у сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів, які свідчать про те, що ресурсне забезпечення: 1) впливає на ефективність діяльності прокуратури; 2) знаходиться головним чином поза контролем прокуратури (формування правової основи (законодавчі рішення) та надання ресурсу; 3) розглядається як одна з гарантій виконання прокурорами своїх професійних обов'язків та забезпечення незалежності прокуратури; 4) покладається на державу; 5) встановлення та правильне визначення відповідних потреб має відбуватися у тісній співпраці із представниками прокуратури; 6) є особливо важливим під час економічної кризи, з огляду на статус прокуратури та характер завдань, які на неї покладаються.

Виходячи зі змісту положень міжнародних документів, національного законодавства, рішень Конституційного Суду України доведено, що політика держави в цій сфері була та залишається непослідовною, такою, що загрожує незалежності прокурорів.

У підрозділі 3.3. *«Модернізація внутрішньо-системної організації прокуратури»* розглянуто співвідношення пов'язаних між собою понять «організація», «управління» та «керівництво».

Враховуючи достатню розробленість у теорії прокурорської діяльності базових питань і типових елементів організації роботи та управління в органах прокуратури, йдеться про необхідність зосередження уваги на тих складових внутрішньої організації, які на сьогодні зазнають найбільших трансформацій, а також суттєво впливають (можуть впливати) на результативність та ефективність діяльності прокуратури: оптимізація внутрішньої структури органів; формування нових управлінських відносин і процедур в системі прокуратури, а також внутрішніх робочих процесів.

У пункті 3.3.1. *«Оптимізація структури органів прокуратури»* йдеться про те, що процес удосконалення організаційної структури органів системи прокуратури має бути всебічно обміркованим, а їх сформована структура такою, щоб найкраще забезпечити виконання

поставлених перед конкретним підрозділом завдань. При формуванні структурних підрозділів в органі прокуратури, визначенні їх компетенції необхідно запобігти дублюванню компетенції між ними, не допустити постійних, безсистемних, недостатньо обґрунтованих змін структури органів. Водночас практика прокуратури свідчить про протилежне: в 2017–2019 роках лише до структури Генеральної прокуратури України зміни вносилися 70 разів (у 2017 році – 18; у 2018 році – 19; у 2019 – 33 рази), а за перші два місяці 2020 року – п'ять разів.

На підставі емпіричних даних організаційного аналізу Генеральної прокуратури України (2019 року); функціонально-організаційного аналізу регіональних (обласних) та місцевих (окружних) прокуратур (2020 року) формулюються пропозиції щодо оптимізації структури органів прокуратури та формування в ній управлінських рівнів.

У пункті 3.3.2. *«Сучасні стандарти управлінських процедур і робочих процесів у прокуратурах та їх впровадження в практику прокуратури України»* проаналізовано положення міжнародних документів у сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів (Рекомендація R (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи; висновки Консультативної ради європейських прокурорів; звіти GRECO; висновки Венеціанської комісії). Встановлено, що Закон України «Про прокуратуру» (2014 року) в цілому сприйняв визначені в них принципи та підходи, що має прояв як у зміні в підходах до внутрішньоуправлінської діяльності (чітко визначено прокурорів вищого рівня; передбачено надання обов'язкових для виконання вказівок у письмовій формі; закріплено право прокурора на звернення до Ради прокурорів України з повідомленням про загрозу його незалежності), так і у створенні передумов для впровадження нових управлінських процедур та удосконалення робочих процесів.

Виокремлено основні напрями удосконалення: а) управлінських процедур у системі; б) внутрішніх робочих процесів, у тому числі впровадження сучасних інформаційних технологій для підвищення результативності та ефективності діяльності прокуратури.

Розділ 4 «Детермінанти удосконалення діяльності прокуратури» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 4.1. *«Традиційні теоретичні підходи до розгляду діяльності прокуратури в контексті її модернізації»* за результатами вивчення наукових джерел з'ясовано, що прокурорська діяльність традиційно розглядається дослідниками крізь призму

функціонального підходу, який активно розроблявся ще у середині 80 років (В.П. Рябцев) і отримав свій розвиток у 90 роках минулого – на початку XXI століття (М.В. Косюта, М.І. Мичко, В.В. Сухонос, М.С. Шалумов та ін.).

Акцентовано на існуванні в теорії прокурорської діяльності плюралізму думок з приводу поняття «функція прокуратури». Це пояснюється неоднозначністю критеріїв, які покладені в основу поняття «функції». Йдеться про його здебільшого абстрактний характер і важливість наукової розробки, передусім для сприяння розкриттю ролі та значення інституту прокуратури в суспільстві та державі, сутності самої прокурорської діяльності, а не для вироблення конкретних шляхів її удосконалення.

Зроблено висновок про перспективність підходу до розгляду прокурорської діяльності як виду державної (юридичної) діяльності (діяльнісного підходу).

У підрозділі 4.2. «Основні засади (принципи) діяльності прокуратури України» зазначено, що досягнення мети прокуратури передбачає її організацію та діяльність на загальній, базовій, керівній основі, без якої фактично неможливе нормальне функціонування прокуратури.

Розглянуто співвідношення понять «засади» та «принципи». Сформульовано висновок про їх близькість та відсутність сенсу в розмежуванні для практичних цілей. У суто теоретичному аспекті зазначено про те, що «засади» за обсягом свого змісту ширші, ніж «принципи» та водночас про те, що «принципи» є найважливішою складовою «засад».

Розкрито зміст законодавчо визначених засад діяльності прокуратури України.

Звертається увага на потребу в удосконаленні існуючої редакції ст. 3 Закону України «Про прокуратуру», задля підвищення довіри до прокуратури як до державної інституції.

У підрозділі 4.3. «Професіоналізм прокурорів як умова результативної та ефективної діяльності прокуратури» увагу зосереджено на тому, що прокурорська діяльність за характером і змістом процедур, які реалізуються, є складною; стосується різних сфер правових відносин і на підставі п. 14 ст. 92, ст. 131¹ Конституції України має законодавчу основу.

Професіоналізм прокурорської діяльності досліджено, як її характерну ознаку, зумовлену соціальною важливістю мети та реально очікуваним соціально корисним результатом, чіткими

процесуальними та процедурно-нормативними порядками реалізації, потребою в суб'єктах (прокурорах) з необхідними для її здійснення фаховими якостями, знаннями та вміннями.

Зроблено висновок, що професіоналізм діяльності зумовлює професіоналізм прокурорів, під яким розуміється характеристика особи, що означає оволодіння нею основами професійної майстерності, а також здатність виконувати професійні (службові) обов'язки відповідно до чинного законодавства та професійних морально-етичних правил.

З'ясовано основні компоненти професіоналізму прокурорів: 1) сукупність індивідуально-психологічних якостей людини, мотиваційних факторів, ціннісних орієнтацій та переконань; 2) етичні (моральні) й ділові якості; 3) фундаментальні та спеціальні знання, практичні навички; 4) особистий практичний досвід.

Доведено необхідність розробки (залежно від категорії посад і напрямку прокурорської діяльності) та впровадження професіограм прокурорів як дієвого інструмента встановлення професійної придатності особи до діяльності на посаді прокурора, підвищення рівня професіоналізму прокурорської діяльності в цілому, що дасть змогу об'єктивно та безсторонньо оцінити набір, комбінацію й рівень розвиненості професійно важливих якостей та здібностей особи, спрогнозувати результати її роботи.

У Розділі 5 «Удосконалення механізму кадрового забезпечення прокуратури», що складається з трьох підрозділів, кадрове забезпечення розглядається як процес, спрямований на укомплектування органів прокуратури України професійно підготовленими, кваліфікованими кадрами, здатними виконувати службові обов'язки відповідно до чинного законодавства і на рівні сучасних вимог ефективно вирішувати завдання прокуратури для досягнення мети її діяльності. Цей процес реалізується завдяки механізму, який, у свою чергу, є системою конкретних заходів (дій, засобів, процедур тощо), що реалізуються уповноваженими на те суб'єктами.

У підрозділі 5.1. «Суб'єкти кадрового забезпечення діяльності прокуратури» визначено систему суб'єктів, виявлено недоліки у розмежуванні їх компетенції, сформульовано пропозиції щодо її оптимізації, зокрема, для забезпечення єдності статусу прокурорів (ч. 2 ст. 15 Закону України «Про прокуратуру»).

Доведено зменшення обсягу гарантій незалежності прокурорів

унаслідок прийняття Верховною Радою України Закону України від 19 вересня 2019 року № 113-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» та посилення впливу Генерального прокурора на внутрішньо-системні кадрові процеси.

У підрозділі 5.2. «Модернізація кадрових процесів (процедур) в прокуратурі» на підставі аналізу міжнародних документів у сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів задля посилення незалежності прокурорів як засади діяльності прокуратури йдеться про необхідність забезпечення прозорих і справедливих процедур у вирішенні питань, пов'язаних зі статусом прокурорів, зокрема, під час проведення добору кандидатів на посади прокурорів, переведення прокурорів до органу прокуратури вищого рівня, притягнення їх до дисциплінарної відповідальності.

Зроблено висновок, що у Законі України «Про прокуратуру» (2014 року) в цілому знайшли своє втілення загальні принципи та підходи, що відображені в міжнародних документах у цій сфері, водночас він потребує вдосконалення, адже містить низку прогалин та недоліків.

За результатами дослідження практики роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів сформульовано пропозиції щодо модернізації кадрових процесів (процедур) у прокуратурі та змін до чинного законодавства.

У підрозділі 5.3. «Шляхи удосконалення професійної підготовки прокурорів» проаналізовано досвід зарубіжних країн, положення міжнародних документів у сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів. З'ясовано, що зміст Закону України «Про прокуратуру» щодо професійної підготовки прокурорів відповідає міжнародним стандартам у цій сфері.

Виокремлено фактори, що мають визначати зміст професійної підготовки прокурорів в Україні.

Визначено основні напрями удосконалення професійної підготовки прокурорів у сучасних умовах.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення наукової проблеми, що полягає у формуванні теоретичної основи модернізації прокуратури в Україні, вироблення пропозицій і рекомендацій щодо її удосконалення в сучасних умовах.

Основними з них є наступні.

1. Обґрунтовано, що поняття «прокуратура» може розглядатися у різних значеннях: 1) нормативному, як єдина система органів (прокуратур), що реалізує визначені законодавством функції та як окремий орган цієї системи; 2) нормативному, в єдності із суб'єктами, які мають стосовно прокуратур забезпечувальну компетенцію: органами прокурорського самоврядування; відповідним органом, що здійснює дисциплінарне провадження; Тренінговим центром прокурорів України. Створення та діяльність останніх зумовлена необхідністю виконання зовнішніх функцій прокуратури; 3) нормативному, в єдності із «забезпечувальними» суб'єктами, а також включаючи всі зв'язки та компоненти, властиві відкритим соціальним системам.

2. Існуюча конституційна визначеність статусу прокуратури України у розділі VIII (Правосуддя) дозволяє розглядати її як підсистему системи правосуддя – автономний (організаційно відокремлений) суб'єкт забезпечення правосуддя, що фактично створює умови для його здійснення, а також як захисника та представника публічних (державних і суспільних) інтересів.

3. Виходячи із нормативно визначених інституційних функцій прокуратура України типологічно зберігає свою належність до прокуратур змішаного типу та водночас має характерні риси, що дають змогу виокремити її в особливий вид даного типу (обвинувально-наглядовий). Він є перехідним від пострадянської до західноєвропейської моделі прокуратури обвинувального типу (прокуратура як орган кримінального переслідування). Водночас сформована функціональна модель прокуратури не повною мірою відповідає специфіці сучасного стану суспільно-правових відносин, стану законності та правопорядку в країні, реальній дієвості існуючих державних інституцій, компетентних щодо забезпечення законності, захисту прав людини, інтересів суспільства та держави.

4. Скасування наглядової компетенції прокуратури України поза кримінальною сферою зумовлено чинниками політичного характеру. Прийняття відповідного рішення є наслідком не науково обґрунтованих дискусій, а дискусій принципового, соціально-політичного характеру із значним вмістом ідеологічних складових. Роль прокуратури в минулому, як універсального та основного законоохоронного інституту в країні, нерідко в наших політичних колах тлумачилася та продовжує тлумачитися як несумісна з ліберально-демократичними цінностями та така, що передбачає

тотальне втручання публічної влади у сферу особистої автономії. Водночас реалії сьогодення свідчать про помилковість обраного законодавцем підходу в цій частині, з огляду на низький рівень законності, передусім у діяльності державних органів та установ, а тому й зумовлюють внесення відповідних змін (доповнень) до законодавства.

Потребує врахування те, що: а) наглядова функція прокуратури поза кримінальною сферою однозначно не суперечить міжнародним стандартам; б) вона, як вид прокурорської діяльності в Україні, мала бути не скасована, а модернізована в межах принципів і підходів, що містяться у відповідних міжнародних документах та позитивному зарубіжному досвіді; в) така функція прокуратури України, за умови її осучаснення, як традиційний вид діяльності прокуратури, не вступатиме в конфлікт із новими соціально-політичними реаліями в країні та може стати стабілізуючим фактором, сприяти забезпеченню законності та правопорядку, слугувати додатковим інструментом захисту прав і свобод людини та громадянина.

5. Прокуратура України знаходиться в стані перманентного реформування практично із самого початку формування державності. Поетапні зміни обсягу та змісту її компетенції, структури, а також статусу прокурорів не завжди: а) носили системний і узгоджений характер; б) були адекватні потребам конкретного етапу суспільного та державного розвитку; в) мали належне теоретичне обґрунтування та фахове публічне обговорення. Наслідком цього стало зниження законоохоронного потенціалу прокуратури, а також результативності та ефективності її діяльності в цілому. Відтак процес реформування прокуратури в Україні має відповідати, у тому числі, таким принципам: 1) компетентність і професіоналізм суб'єктів проведення; 2) додержання національних інтересів; 3) врахування історичних традицій, досвіду та особливостей правової системи країни; 4) забезпечення стабільності системи та недопущення зниження результативності та ефективності прокурорської діяльності.

6. Сформована в країні модель прокуратури: а) отримала визначений у системі правосуддя статус; б) її інституційні функції в цілому приведено у відповідність до міжнародних стандартів; в) статус прокурорів отримав додаткові гарантії незалежності, що витікає з нового конституційного статусу прокуратури. Водночас вона містить і недоліки, які слугують перешкодами підвищення результативності та ефективності функціонування в сучасних умовах

та обумовлюють необхідність в модернізації прокуратури, зокрема: відсутність чіткого нормативного визначення мети діяльності прокуратури (цільового призначення) та ускладнене розуміння її ролі; невідповідність між сформованою системою інституційних функцій прокуратури і сучасним станом суспільно-правових відносин в країні, рівнем законності та правопорядку, дієвістю інших державних інституцій щодо їх забезпечення чи підтримання; неузгодженість у регламентації функцій прокуратури між Конституцією України та Законом України «Про прокуратуру» і процесуальним законодавством; розбалансованість механізму кадрового забезпечення тощо.

7. Модернізація прокуратури є запланованим, цілеспрямованим та динамічним процесом системних, комплексних змін прокуратури, зумовлених реальною необхідністю в підвищенні результативності та ефективності функціонування, суспільної довіри до неї, які проводяться відповідно до сучасних умов, вимог з метою якісного удосконалення її організації та діяльності.

Критеріями відповідності прокуратури України умовам та вимогам сучасності, віднесення її до модернізованих є: 1) узгодженість сформованої моделі прокуратури із об'єктивними суспільними та державними потребами, а не лише потребами та інтересами окремих соціальних груп («еліт») у середині країни та поза нею; 2) відповідність нормативної основи організації та діяльності загальним принципам і підходам, сформульованим у міжнародних документах у сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів («міжнародним стандартам»); 3) здатність прокуратури як інституціонального утворення до практичного вирішення (відповідно до нормативно визначеної компетенції) покладених на неї завдань та досягнення мети своєї діяльності в умовах сучасної української дійсності; 4) відповідність між існуючим обсягом ресурсного забезпечення та реальними потребами прокуратури; 5) фактичне запровадження інновацій та використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій у повсякденній діяльності прокурорів та управлінських внутрішньо-системних процесах; 6) наявність прозорих і справедливих процедур кадрового характеру; 7) більш високий рівень результативності та ефективності діяльності, а також суспільної довіри до неї як до державної інституції порівняно з попереднім станом.

8. Модернізація як процес змін тісно пов'язана із реформою, яка

так само є видом еволюційного розвитку і спрямована на зміни. Головна різниця між ними полягає в обумовленні мети та характері видозмін об'єкта. Проведення реформи пов'язано насамперед із потребою в адаптації прокуратури до змінних умов зовнішнього та внутрішнього середовища, що може розглядатися як запорука стабільності її функціонування, а модернізації – реальною необхідністю у підвищенні результативності та ефективності функціонування прокуратури, в цілому вже адаптованої до таких умов. Модернізація може розглядатися як процес, що корегує результати реформи в напрямі їх осучаснення, підвищення відповідності сучасним умовам і вимогам, а також як процес безперервного вдосконалення. При цьому реформа відображає процеси більш широкого плану, є триваючою за часом, а зміни носять глибший характер і хоча спрямовані на покращення характеристик об'єкта, однак не завжди – на підвищення його відповідності вимогам та умовам сучасності (його осучаснення).

9. Модернізаційний процес є системою послідовних дій з реалізації відповідних заходів суб'єктами, які наділені у зв'язку з проведенням модернізації необхідною компетенцією, а також учасниками, об'єднаними із суб'єктами єдиною метою. Основними характерними ознаками даного процесу є: 1) наявність владної компетенції на проведення змін у суб'єктів модернізації прокуратури; 2) цілеспрямованість «осучаснення», що має характер активних зорієнтованих на певну мету дій суб'єктів; 3) розгляд прокуратури як об'єкта модернізації в сукупності органів та установ: правової основи їх функціонування; організації; правозастосовної практики; 4) визначення в якості мети процесу – удосконалення організації та діяльності прокуратури відповідно до сучасних умов і вимог; 5) обумовленість проведення об'єктивно існуючими умовами та вимогами сучасної правової, соціально-політичної та економічної дійсності, а також реальним станом сформованої моделі прокуратури; 6) визначення в якості чинників, що коригують процес модернізації прокуратури, процесів глобалізації як загальносвітових тенденцій та міжнародних державних зобов'язань України.

10. Принципами модернізаційного процесу прокуратури є: а) централізація; б) перманентність (безперервність вдосконалення); в) адекватність; г) узгодження мети; ґ) професійна участь.

Стадіями (етапами) процесу модернізації прокуратури є: 1) підготовча; 2) початку впровадження; 3) розвитку та корегування;

4) підбиття підсумків.

11. Основними напрямками модернізації прокуратури в Україні визначено такі: а) нормативна основа її організації та діяльності; б) система ресурсного забезпечення; в) організаційна структура органів, управлінські процедури та робочі процеси; г) система суб'єктів кадрового забезпечення діяльності прокуратури; ґ) кадрові процеси (процедури). Їх доцільно відобразити у Стратегії розвитку прокуратури на 2021–2023 роки. При цьому остання, як документ програмного характеру, потребує свого доопрацювання шляхом чіткого та збалансованого визначення її мети; уникнення тавтологічного тлумачення завдань з метою; чіткого та зрозумілого визначення завдань; узгодження стратегічних пріоритетів розвитку прокуратури із завданнями.

12. Поняття «організація прокуратури» є комплексним і включає зовнішній та внутрішній аспекти. Останній є тотожним поняттю «організація роботи прокуратури» як сукупності взаємопов'язаних дій в системі прокуратури, що створюють необхідні умови для її ефективного функціонування з реалізації поставлених перед нею завдань та досягнення цілей. Водночас зовнішній аспект стосується об'єктивізації інституту прокуратури України на конституційному та законодавчому рівні, її ресурсного забезпечення тощо.

13. В Основному Законі має знайти своє відображення роль прокуратури в суспільстві та державі (через закріплення мети її діяльності: захист прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави від кримінальних та інших протиправних посягань); основні засади (принципи) її організації та діяльності: єдності; ієрархічності; незалежності прокуратури; кваліфікаційні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посади Генерального прокурора. Водночас інституційні функції прокуратури мають визначитися у Законі України «Про прокуратуру».

Серед інституційних функцій у ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» необхідно передбачити: «нагляд за додержанням законів органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування».

Норми Закону України «Про прокуратуру» слід формулювати із дотримання правил законодавчої техніки: вони повинні бути ясними для сприйняття та розуміння. При цьому в ньому слід чітко визначити: мету та завдання прокуратури; її системну структуру;

принципи та засади організації і діяльності прокуратури; загальні повноваження прокурорів; механізм оцінювання їх діяльності тощо.

14. Державна кадрова політика щодо прокуратури України була та залишається непослідовною і нестабільною, що має прояв як у зміні кваліфікаційних вимог до кандидатів на посади прокурорів, у тому числі посаду Генерального прокурора, так і у кадрових процесах (процедурах) та правовому статусі суб'єктів кадрового забезпечення. Відповідні рішення при формуванні механізму такого забезпечення, незважаючи на декларування у документах програмного характеру (концепціях, стратегіях) протилежного – містили суттєву політичну складову.

15. Положення міжнародних документів у сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів свідчать, що належне ресурсне забезпечення прокуратури є особливо важливим саме під час економічної кризи, з огляду на статус прокуратури та характер завдань, які на неї покладаються. У цьому сенсі недостатність фінансування прокуратури; визначення протягом тривалого часу питань соціального забезпечення прокурорів (їх заробітної плати, пенсії) підзаконними нормативними актами (постановами Кабінету Міністрів України); передбачена ч. 1 ст. 89 Закону України «Про прокуратуру» можливість фінансування прокуратури «проектами міжнародної технічної допомоги» та розгляд такої допомоги у якості засади фінансування прокуратури України становлять загрозу незалежності прокуратури, прокурорів, а також фактично є втручанням органів законодавчої, виконавчої влади та іноземних суб'єктів у діяльність конституційного органу. Це призводить до порушення необхідного балансу між гілками влади в країні.

16. «Управління» і «керівництво» є близькими поняттями та визначають обсяг управлінського впливу на підпорядковані об'єкти (органи прокуратури, структурні підрозділи прокуратур). У контексті управління конкретним органом прокуратури чи структурним підрозділом такого органу доцільно використовувати термін «керівництво», а при реалізації відповідної компетенції в цілому щодо системи прокуратури чи нижчестоящих прокуратур – «управління».

17. Оптимізація організаційної структури органів прокуратури повинна передбачати: 1) їх уніфікацію в прокуратурах обласного рівня; 2) врахування, при формуванні управлінських рівнів (за рахунок керівного складу) та структурних підрозділів органу:

а) швидкості проходження процедури погодження службової документації; б) недопущення збільшення формалізованої субординації між працівниками; 3) створення структурних підрозділів апаратів прокуратур за комплексним принципом, що означає наділення прокурорів всіма нормативно визначеними повноваженнями із захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави – для підвищення ефективності прокурорської діяльності та її впливу на ті сфери правовідносин, що є особливо важливими для суспільства і держави (навколишнього природного середовища; освіти; охорони здоров'я; бюджетної сфери).

18. До основних напрямів удосконалення управлінських процедур в системі прокуратури України належать: а) формування чітких і збалансованих правил, що визначають взаємовідносини між різними рівнями системи і їх характер та не допускають можливості упередженого підходу чи утворення бюрократичних структур і процедур (у тому числі встановлюють об'єктивні критерії для передачі справ між органами прокуратури різного рівня); б) встановлення прозорих процедур підзвітності та відповідальності, а також розробку системи дієвих гарантій щодо невторчання в діяльність підпорядкованих прокурорів; в) створення процедури оскарження розпоряджень чи вказівок вищого за посадою прокурора, за наявності переконання в їх незаконності.

Внутрішньосистемним ресурсом підвищення результативності та ефективності діяльності прокуратури в сучасних умовах може слугувати удосконалення робочих процесів шляхом: 1) створення об'єктивного і неупередженого механізму розподілу справ; 2) запровадження спеціалізації прокурорів; 3) удосконалення системи електронного документообігу та впровадження сучасної системи управління кримінальним провадженням *eCase Management System (eCase)*; 4) розробка та впровадження гайдлайнів (*guideline*) – стандартизованих правил і рекомендацій реалізації повноважень у прокурорській діяльності; 5) формування та впровадження системи регулювання навантаження на прокурорів з урахуванням специфіки функціональної моделі прокуратури України; 6) встановлення формальних механізмів оцінювання якості роботи прокурорів на підставі заздалегідь визначених критеріїв у межах справедливої процедури.

19. На сьогодні в теорії прокурорської діяльності потенціал

традиційного функціонального підходу до розгляду змісту діяльності прокуратури в контексті розробки пропозицій щодо її оптимізації, підвищення результативності й ефективності майже вичерпано. Перспективним вбачається підхід до розгляду діяльності прокуратури як виду державної діяльності (діяльнісний підхід) в єдності таких основних елементів: а) мети діяльності; б) завдань; в) засобів і способів реалізації (повноважень прокурорів); г) результату діяльності та інструментів його оцінки.

20. Існуюча редакція ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» (Засади діяльності прокуратури) потребує перегляду, адже окремі із таких засад фактично створюють презумпцію недоброчесності прокурорів, що зменшує суспільну довіру до прокуратури як до державної інституції. Такою є передбачена п. 7 цієї статті недопустимість «незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади», що витікає із засади (принципу) законності діяльності та дублює її. Також недоцільно встановлювати у якості засад діяльності окреме правило етичного характеру: «повагу до незалежності суддів» (п. 8 ст. 3). Воно передбачене у ст. 1 (Основні принципи професійної етики та поведінки прокурорів) та ст. 17 (Повага до незалежності суддів) Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів.

Враховуючи правила законодавчої техніки та виходячи з необхідності приведення назви статті у відповідність до її змісту – назву ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» необхідно викласти в такій редакції: «Стаття 3. Принципи та засади організації і діяльності прокуратури», а назву розділу I Закону: «Загальні положення».

21. Необхідно розробити та впровадити професіограми прокурорів (описи видів професійної прокурорської діяльності за посадами, спеціалізацією та необхідних для їх успішної реалізації професійних якостей особи) як дієвих інструментів встановлення професійної придатності особи до професійної діяльності прокурора шляхом порівняння структури її індивідуально-психологічних, фізіологічних та інших якостей зі стандартом (зразком чи моделлю), закладеним у ній.

Професіограма прокурора має формуватися на підставі діяльнісно-особистісного підходу, що, в свою чергу, передбачає поєднання професійно необхідних якостей особи та вимог конкретного виду та напряму прокурорської діяльності. При цьому основними сторонами професійної діяльності прокурора, які

підлягають врахуванню під час розробки професіограми, серед іншого, є такі: пізнавальна; комунікативна; організаційно-управлінська; морально-етична; творча.

22. Шляхами удосконалення механізму кадрового забезпечення прокуратури є: а) оптимізація системи його суб'єктів; б) модернізація кадрових процесів (процедур).

Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів (далі – КДКП), виходячи із обсягу її компетенції, донедавна була основним суб'єктом кадрового забезпечення. Внесення змін до низки статей Закону України «Про прокуратуру» та її заміна на «відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження» не є коректним, адже така назва не охоплює увесь обсяг правосуб'єктності цього органу, на який також покладається добір кандидатів на посади прокурорів, переведення прокурорів, звільнення їх з посад поза межами дисциплінарного провадження тощо.

З метою недопущення розпорошеності кадрових повноважень між суб'єктами, протиріч у розмежуванні їх компетенції, а також для забезпечення єдності статусу прокурорів (ч. 2 ст. 15 Закону України «Про прокуратуру») запропоновано декілька варіантів оптимізації системи суб'єктів: 1) реалізація положень останнього абзацу ст. 131 Конституції України та створення відповідного органу в системі правосуддя; 2) компетенція Ради прокурорів України (РПУ) має зосереджуватися на забезпеченні незалежності прокурорів, їх правовому й соціальному захисті, а також поліпшенні стану організаційного забезпечення діяльності прокуратур. А питання кадрового забезпечення, включаючи внесення рекомендацій для призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад, мають бути передані органу, що здійснює дисциплінарне провадження (КДКП); 3) ліквідація органу, що здійснює дисциплінарне провадження (КДКП) та передача його компетенції до РПУ, яка визначається єдиним органом, відповідальним за кадрове забезпечення.

23. Модернізація кадрових процесів (процедур) у прокуратурі повинна включати:

1) встановлення у ст. 27 Закону України «Про прокуратуру» вимог до моральних якостей кандидатів на посаду прокурора, а у ч. 1 ст. 31 – компетенції уповноваженого на їх вивчення суб'єкта, як складової кваліфікаційного іспиту, що дасть змогу обмежити доступ

до професії прокурора особам, які з огляду на особисті риси не здатні належним чином виконувати професійні обов'язки;

2) доповнення, для вдосконалення процесу організації спеціальної перевірки кандидатів на посади прокурорів, ч. 2 ст. 56 Закону України «Про запобігання корупції» абзацом четвертим наступного змісту: «Особливості організації спеціальної перевірки щодо кандидатів на посаду прокурора» визначаються Законом України «Про прокуратуру».

При цьому Порядок проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком необхідно доповнити п. 71 в такій редакції: «Спеціальна перевірка кандидатів на посаду прокурора місцевої прокуратури, яка організовується Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів, проводиться у строк, що не перевищує 25 календарних днів з дати оголошення нею результатів кваліфікаційного іспиту, незалежно від дати надання згоди на її проведення.

Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів надсилає до відповідних державних органів, до компетенції яких належить питання проведення спеціальної перевірки, зазначених у п. 9 Порядку, запити із долученням копій документів, визначених ч. 1 ст. 30 Закону України «Про прокуратуру»»;

3) запровадження тестування морально-ділових якостей та психологічних особливостей у межах процедури проведення конкурсу для переведення прокурорів до органу прокуратури вищого рівня, що необхідно для вивчення морально-ділових якостей прокурора та перевірки його готовності до здійснення повноважень в органі прокуратури вищого рівня за допомогою інструментарію, який може вважатися таким, що сприяє справедливій і неупередженій процедурі. Забезпеченню прозорості зазначеної конкурсної процедури сприятиме запровадження онлайн трансляції співбесід з кандидатами, що значно посилить довіру до роботи нових інституцій;

4) удосконалення передбаченої Законом України «Про прокуратуру» процедури дисциплінарного провадження щодо прокурорів: а) запровадження обов'язкової для дотримання форми дисциплінарної скарги та внесення відповідних змін у друге речення ч. 2 ст. 45 Закону; б) віднесення до підстав для відмови у відкритті дисциплінарного провадження закінчення встановленого Законом

строку для накладення на прокурора дисциплінарного стягнення, що сприятиме оперативності розгляду скарг та, відповідно, доповнення ч. 2 ст. 46 Закону; в) доповнення ст. 46 Закону України «Про прокуратуру» частиною, яка б передбачала обов'язок члена КДКП (відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження) заявити самовідвід: за наявності конфлікту інтересів або обставин, що можуть викликати сумнів у його неупередженості та об'єктивності, після надходження до нього дисциплінарної скарги та до вирішення ним питання про відкриття (відмову у відкритті) дисциплінарного провадження; г) узгодження між собою ч. 4 і ч. 9 ст. 46 Закону щодо початку проведення перевірки. Слід чітко визначитися із моментом початку відліку строку для перевірки відомостей про наявність підстав для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності; ґ) доповнення визначеного у ч. 1 ст. 49 Закону переліку видів дисциплінарних стягнень таким, як попередження, що дасть змогу більш диференційовано підходити до їх вибору при прийнятті рішення, залежно від характеру вчиненого проступку, його наслідків, ступеня вини прокурора тощо;

5) удосконалення правового статусу відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження (КДКП): а) встановлення його підзвітності перед найвищим органом прокурорського самоврядування – всеукраїнською конференцією прокурорів; б) скасування дискримінаційних норм і забезпечення можливості призначення до складу даного органу осіб, які перебувають на адміністративних посадах, крім посад: першого заступника та заступника Генерального прокурора; керівника, першого заступника та заступника керівника обласної чи окружної прокуратур; в) встановлення більшої квоти у складі такого органу для прокурорів, обраних своїми колегами.

24. Зміст професійної підготовки прокурорів в Україні визначають: 1) зорієнтованість навчального процесу на реальні потреби прокуратури, його адаптивність до повсякденної практики роботи; 2) максимальна готовність кандидатів на посаду прокурора та їх фактична здатність до самостійного виконання у повному обсязі службових обов'язків за посадою; 3) усвідомлення кандидатами на посади прокурорів деонтологічних особливостей і ролі своєї професії.

Удосконалення професійної підготовки прокурорів має включати сукупність заходів: а) організаційних: оптимізація структури Тренінгового центру прокурорів України (далі – ТЦПУ);

встановлення кваліфікаційних вимог до тренерів ТЦПУ і визначення порядку їх добору в Статуті ТЦПУ, а не директором; формування механізму об'єктивної оцінки якості навчання із залученням до цього процесу керівників галузевих підрозділів Офісу Генерального прокурора; б) змістовних: наближення навчального процесу до практичних потреб прокурорської діяльності; підвищення ініціативи працівників і тренерів ТЦПУ у формуванні тематики занять як результат самостійного вивчення ними відповідної проблематики, а не лише опрацювання пропозицій, у тому числі від прокуратур; запровадження спеціалізації навчання залежно від категорії прокурорських посад та виду (напряму) прокурорської діяльності; впровадження навчальних курсів, які б сприяли формуванню навичок комунікації зі ЗМІ, у тому числі навичок публічних дискусій та виступів, доведення інформації про результати своєї роботи до широкого загалу та інших спеціальних курсів.

25. Підвищення результативності та ефективності діяльності прокуратури із захисту публічних інтересів (інтересів суспільства та держави), а також, забезпечення прокурорами «ефективності кримінального судочинства» потребує внесення змін до окремих статей КПК України. Пропонуємо:

– п. 8 ч. 2 ст. 36 КПК України викласти у такій редакції: «... 8) вмотивовано постановово відстороняти слідчого від здійснення досудового розслідування кримінального провадження за наявності підстав, передбачених цим Кодексом, для його відводу, або у випадку неефективного досудового розслідування, або за умови допущення ним порушень закону при здійсненні розслідування, та ініціювати питання притягнення слідчого до дисциплінарної відповідальності...»;

– ч. 2 ст. 39 КПК України доповнити пунктами такого змісту: «2. Керівник органу досудового розслідування уповноважений: ... 2-1) призначати іншого слідчого за умови відсторонення слідчого прокурором або з власної ініціативи; 2-2) вирішувати в установленому законодавством порядку питання про притягнення слідчого до дисциплінарної відповідальності за ініціативою прокурора...»;

– доповнити КПК України ст. 80¹ (Особливості відводу слідчого судді), в якій, серед іншого, передбачити, що: «Під час розгляду питання про обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою щодо особи, яка затримана у порядку, визначеному статтями

207, 208 цього Кодексу, або на підставі ухвали про дозвіл на затримання з метою приводу, відвід слідчому судді може бути заявлений виключно з підстав, передбачених пунктами 1–2 частини першої статті 75 цього Кодексу»;

– ч. 2 ст. 93 КПК України доповнити абзацами такого змісту: «Письмовий запит сторони обвинувачення про витребування документів чи їх копій має містити номер кримінального провадження, у рамках розслідування якого подається письмовий запит та перелік відомостей, висновків експертів, висновків ревізій, актів перевірок та документів, які витребуються у зв'язку з розслідуванням цього кримінального провадження.

Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, службові та фізичні особи зобов'язані не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту надати відповідну інформацію, документи чи їх копії, з дотримання вимог законодавства щодо забезпечення режиму секретності.

У разі якщо запит стосується надання значного обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, строк розгляду запиту може бути продовжено до двадцяти робочих днів з обґрунтуванням причин такого продовження, про що сторона обвинувачення письмово повідомляється не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту.

У випадку отримання стороною обвинувачення запитуваних оригіналів документів або у разі їх добровільного надання з власної ініціативи складається опис документів, згідно правилами, передбаченими частинами 3 і 4 статті 165 цього Кодексу».

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Подкопаєв С.В. Організація та діяльність прокуратури в Україні: монографія. Харків: Право, 2020. 364 с.

2. Подкопаєв С.В. Правове регулювання організації і діяльності прокуратури України. *Форум права*. 2012. № 4. С. 738–742. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2012_4_121.pdf

3. Подкопаєв С.В. Професіоналізм прокурорської діяльності. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. № 1. С.17–

21.

4. Подкопаев С.В. Незалежність прокурорів у світлі положень міжнародних документів. *Європейські перспективи*. 2013. № 5. С.89–95.

5. Подкопаев С.В. Історія досліджень організації та діяльності прокуратури. *Вісник прокуратури*. 2013. № 8. С.177–184.

6. Подкопаев С.В. Організація прокуратури України. *Форум права*. 2013. № 2. С. 447–458. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_2_70.pdf

7. 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»).

8. Подкопаев С. Органы прокурорского сообщества: опыт становления в Украине. *Евразийский юридический журнал*. 2013. № 8 (63). С. 70–73.

9. Подкопаев С. Основные положения проекта нового Закона Украины «О прокуратуре». *Закон и жизнь*. 2013. № 10/2. С. 193–196.

10. Подкопаев С.В. Проблеми формування сучасної концепції організації та діяльності прокуратури України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2014. № 2. С. 177–183.

11. Подкопаев С.В. Об изменении концепции прокурорской деятельности в Украине. *Библиотека криминалиста*. 2014. № 2 (13). С. 281–293.

12. Подкопаев С.В. Прокурорская деятельность вне сферы уголовного судопроизводства: современная украинская модель. *Юридический мир*. 2014. № 3. С. 38–44.

13. Подкопаев С. Шляхи вдосконалення методичного забезпечення прокурорської діяльності. *Юридичний вісник*. 2014. № 5. С. 134–139.

14. Подкопаев С.В. Основні положення міжнародних документів про роль прокуратури поза кримінальною сферою. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2014. № 6. С. 135–140.

15. Подкопаев С.В. Основні компоненти кадрового забезпечення прокурорської діяльності. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 72. С. 380–392.

16. Подкопаев С.В. Організаційна структура системи органів прокуратури України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 4. С. 69–76.

17. 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>

18. Подкопаєв С. Інституційно-правовий аспект функціонування прокуратури в Україні. *Публічне право*. 2019. № 4 (36). С. 111–118.

19. Подкопаєв С.В. Типологічна характеристика прокуратури України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 5. Т. 1. С. 244–249.

20. Подкопаєв С.В. Загальні підходи до визначення поняття «організація прокуратури». *Часопис Київського університету права*. 2020. № 1. С. 114–117.

21. Подкопаєв С.В. Про функціональний та інші підходи до розгляду діяльності прокуратури. *Вісник Запорізького національного університету*. 2020. № 1. С. 287–293 (Серія «Юридичні науки»).

22. Подкопаєв С.В. До питання про модернізацію засад (принципів) організації та діяльності прокуратури в Україні. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права: збірник наукових праць з економічних та юридичних наук*. Львів, 2020. Вип. 25. С. 224–229.

23. Подкопаєв С. Якість кримінального процесуального закону як умова результативної та ефективної діяльності прокурора. *Публічне право*. 2020. № 2 (38). С. 99–105.

24. Подкопаєв С.В. Міжнародні (європейські) стандарти оцінювання роботи прокурорів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 4. С.373–376. URL: http://lsej.org.ua/4_2020/90.pdf

25. Подкопаєв С.В. Положення міжнародних документів щодо ресурсного (фінансового та матеріально-технічного) забезпечення прокуратури як правова основа її модернізації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 7. С. 399–402. URL: http://www.lsej.org.ua/7_2020/102.pdf

Праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Подкопаєв С. Проблеми дисциплінарної відповідальності прокурорів. *Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи*: матеріали міжнародної наук.-прак. конф. (2–3 жовтня 2006 року). Київ: Академія прокуратури України, 2006. С. 140–142.

2. Подкопаєв С. Мета та завдання прокуратури на сучасному етапі. *Прокуратура України: історія, сьогодення та перспективи*: матеріали міжнародної наук.-прак. конф. (25 листопада 2011 року). Київ: Національна академія прокуратури України, 2012. С. 89–92.

3. Подкопаєв С. Сучасний етап реформи прокуратури. *Актуальні питання державотворення в Україні: матеріали міжнародної наук.-практ. конф. (23 травня 2014 року)*. Київ: Прінт-Сервіс, 2014. С. 113–115.

4. Подкопаєв С.В. Кадрове забезпечення прокурорської діяльності: сучасний стан та формування нового механізму. *Проблеми реформування прокуратури: матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (15 квітня 2016 року)*. Харків: Право, 2016. Т. 1. С. 142–148.

5. Подкопаєв С.В. Основні напрями вдосконалення правової основи організації та діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. *Актуальні проблеми судового права: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (23 квітня 2018 року)*. Харків : Право, 2018. С. 105–111.

6. Подкопаєв С.В. Суб'єкти кадрового забезпечення прокурорської діяльності. *Актуальні проблеми судового права: матеріали Міжнар. конф., присвяч. 70-річчю з дня народж. проф. І.Є. Марочкіна (31 травня 2019 року)*. Харків : Право, 2019. С. 139–144.

7. Подкопаєв С. Зміст та основні напрями вдосконалення професійної підготовки прокурорів. *Професійна підготовка суддів, прокурорів та працівників правоохоронних органів: національний і зарубіжний досвід: матеріали міжнародної наук.-практ. конф. (19 вересня 2019 року)*. Київ: Національна академія прокуратури України, 2019. С. 114–117.

8. Подкопаєв С.В. Правові засади та напрями модернізації прокуратури в Україні. *Сучасні виклики та актуальні проблеми судової реформи в Україні: Матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф. (16 жовтня 2020 року)*. Чернівці: Чернівецький нац. ун-т, 2020. С.154–158.

АНОТАЦІЯ

Подкопаєв С.В. Теоретико-правові засади модернізації прокуратури в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та

адвокатура». – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України. Харків, 2020.

Робота присвячена науковому дослідженню теоретичних та правових засад модернізації прокуратури в Україні.

Надано системно-структурну, інституціонально-правову та функціонально-типологічну характеристики прокуратури як об'єкта модернізації. Висвітлено процес її трансформації та стан сформованої національної моделі.

Сформульовано поняття модернізації прокуратури, з'ясовано її сутність, наведено критерії віднесення прокуратури до модернізованих. Визначено ознаки модернізаційного процесу, його принципи та розкрито зміст стадій. Виокремлено основні напрями даного процесу.

Удосконалення організації прокуратури розглянуто комплексно, в єдності зовнішніх (правової основи, кадрової політики, ресурсного забезпечення) та внутрішніх аспектів (оптимізації структури органів, впровадженні сучасних управлінських процедур в практику роботи).

Акцентовано увагу на перспективності наукового дослідження прокурорської діяльності крізь призму діяльнісного підходу.

Пропонується переглянути законодавчо визначені засади діяльності прокуратури.

Доведено необхідність розробки професіограм прокурорів для встановлення професійної придатності осіб до роботи на прокурорських посадах.

Досліджено механізм кадрового забезпечення прокуратури, його суб'єктів та відповідні кадрові процеси (процедури). Надано пропозиції, спрямовані на його удосконалення.

Ключові слова: прокуратура, система, прокурори, модернізація, удосконалення, засади, організація та діяльність, результативність та ефективність.

АННОТАЦІЯ

Подкопаев С.В. Теоретико-правовые основы модернизации прокуратуры в Украине. – Квалификационный научный труд на правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.10 «Судоустройство; прокуратура и

адвокатура». – Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Министерство образования и науки Украины. Харьков, 2020.

Работа посвящена научному исследованию теоретических и правовых основ модернизации прокуратуры в Украине.

Осуществлены системно-структурная, институционально-правовая и функционально-типологическая характеристики прокуратуры как объекта модернизации. Раскрыт процесс ее трансформации и состояние сформированной национальной модели.

Сформулировано понятие модернизации прокуратуры, раскрыта ее сущность, определены критерии отнесения прокуратуры к модернизированному. Определены признаки модернизационного процесса, его принципы, раскрыто содержание стадий. Очерчены основные направления данного процесса.

Усовершенствование организации прокуратуры рассмотрено комплексно, в единстве внешних (правовой основы, кадровой политики, ресурсного обеспечения) и внутренних аспектов (оптимизации структуры органов, внедрение современных управленческих процедур в практику работы).

Акцентируется внимание на перспективности научного исследования прокурорской деятельности через призму деятельностного подхода.

Предлагается пересмотреть законодательно закреплённые принципы деятельности прокуратуры.

Доказана необходимость разработки профессиограмм прокуроров для установления профессиональной пригодности лиц к работе на прокурорских должностях.

Исследован механизм кадрового обеспечения прокуратуры, система его субъектов и соответствующие кадровые процессы (процедуры). Сформулированы предложения, направленные на его усовершенствование.

Ключевые слова: прокуратура, система, прокуроры, модернизация, усовершенствование, основы, организация и деятельность, результативность и эффективность.

SUMMARY

Podkopaev S.V. Theoretical and legal bases of modernization of the prosecutor's office in Ukraine. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

The dissertation on competition of a scientific degree of the doctor of legal sciences on a specialty 12.00.10 «Judicial system; prosecutor's office and bar». – Yaroslav Mudryi National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine. Kharkiv, 2020.

The work is devoted to scientific research of theoretical and legal bases of modernization of prosecutor 's office in Ukraine.

The system-structural, institutional-legal and functional-typological characteristics of the prosecutor's office as an object of modernization are given. The process of transformation and the state of the current national model of the prosecutor's office are highlighted, and its shortcomings are noted.

The concept of modernization of the prosecutor's office is formulated, the essence of this process is clarified, the criteria of the possibility of classifying the prosecutor's office in Ukraine as modern, modernized are given: 1) coherence of the formed model of the prosecutor's office with objective public and state needs, and not only the needs and interests of certain social groups («elites») inside and outside the country, to wit supranational entities; 2) compliance of the regulatory framework of the organization and activities with the general principles and approaches formulated in international documents in the field of prosecutorial activity and the status of prosecutors («international standards»); 3) the real ability of the prosecutor's office as an institutional entity to practically solve (in accordance with the normatively defined competence) the tasks assigned to it and achieve the goal of its activity in the conditions of modern Ukrainian reality; 4) compliance between the existing volume of resource providing real requirements of prosecutor's office; 5) introduction of innovations and use of modern information and communication technologies in the daily activities of the prosecutor's office (prosecutors) and internal management processes; 6) existence of transparent and fair personnel procedures; 7) a higher level of efficiency and effectiveness, as well as public confidence in the prosecutor's office as a state institution compared to the previous state.

Modernization of the prosecutor's office in Ukraine means a planned, purposeful and dynamic process of systemic and comprehensive changes due to the real need to increase the effectiveness and efficiency of the

prosecutor's office, public confidence in it, which are carried out in accordance with modern conditions and requirements.

The signs of the modernization process, its principles, stages are revealed and their content is revealed. The main directions of this process are indicated.

Improving the organization of the prosecutor's office is considered comprehensively, in the unity of external (legal framework, personnel policy, resource provision) and internal aspects (optimization of the structure of bodies, implementation of modern management procedures in practice). At the same time, the existing inconsistency of the state personnel policy towards the prosecutor's office and the inadequate level of its resource provision have been proved. It is concluded that this jeopardizes the very institutional independence of the prosecution system and the procedural independence of prosecutors.

Emphasis is placed on the prospects of scientific research of prosecutorial activity through the prism of not functional but activity approach, including such elements as: 1) purpose of activity, 2) task of activity, 3) means and methods of realization (powers of prosecutors), 4) result of activity. It is proposed to review the legally defined principles of the prosecutor's office in Ukraine, which create a presumption of dishonesty of prosecutors. The necessity of developing professional programs for establishing the professional suitability of persons for work in prosecutorial positions, taking into account the place of position in the hierarchy of prosecutorial positions in the system (body) and type (direction) of prosecutorial activity, is proved.

The mechanism of staffing the prosecutor's office, its subjects and the main personnel processes (procedures) in the prosecutor's office of Ukraine (selection of candidates, transfer of prosecutors to the highest level prosecutor's office, bringing them to disciplinary responsibility) is researched. The proposals are aimed at optimizing the system of entities and modernization of personnel processes (procedures).

Attention is drawn to the absence in the Law of Ukraine «On the Prosecutor's Office» of the requirements for the moral qualities of candidates for the position of prosecutor and the competence of the subject authorized to study them; the need to improve the competition procedure for the transfer of prosecutors to a higher-level prosecutor's office due to the need to use tools that are conducive to a fair and impartial procedure, as mentioned in paragraph 5 (a) of Recommendation R (2000) 19 of the Committee of Ministers of the Council of Europe.

In order to improve the process of organization of the special body conducting disciplinary proceedings, special examination of candidates for the position of prosecutor who have successfully passed the qualifying examination, proposals are made to change the current legislation.

Specific proposals are being formulated to improve the procedure for disciplinary proceedings against prosecutors.

The factors determining the content of professional training are singled out and the directions of improvement of the system of training of prosecutors are noted.

Key words: prosecutor's office, system, prosecutors, modernization, enhancement, basics, organization and activity, efficiency and effectiveness.

Відповідальна за випуск
кандидат юридичних наук, доцент Русанова І.О.

Підписано до друку __. __. 2021 р. Формат 60*90/16 Папір
офсетний. Віддруковано на різнографі. Умовн. друк. арк. 0,7.
Облік. вид. арк. 1,7. Тираж 100 прим. Зам. № 40

Друкарня
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77