

А. В. ЛАПКІН

**ЗАКОН УКРАЇНИ
«ПРО ПРОКУРАТУРУ»**

**НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ
КОМЕНТАР**

Харків
«Право»
2015

УДК 347.97/.99(477)(094.5)
ББК 67.9(4УКР)72-328
Л24

Рецензенти:

П. М. Каркач, кандидат юридичних наук, професор, професор кафедри організації судових та правоохоронних органів Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, державний радник юстиції 3-го класу, заслужений юрист України;

М. В. Руденко, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри правосуддя Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна, старший радник юстиції

Лапкін А. В.

Л24 Закон України «Про прокуратуру». Науково-практичний коментар / А. В. Лапкін. – Х. : Право, 2015. – 680 с.

ISBN 978-966-458-804-8

У науково-практичному коментарі роз'яснюються положення нового Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. (в редакції від 16 липня 2015 р.) у системному зв'язку із Конституцією України, оновленим галузевим законодавством, міжнародно-правовими актами з питань прокурорської діяльності та відомчими актами Генерального прокурора України. Теоретично обґрунтовуються пропозиції щодо тлумачення проблемних положень цього Закону, подолання колізій і прогалин, які у ньому містяться.

Для практичних працівників органів прокуратури України, студентів, аспірантів, викладачів вищих юридичних навчальних закладів і факультетів, а також усіх, хто цікавиться прокурорською діяльністю.

УДК 347.97/.99(477)(094.5)
ББК 67.9(4УКР)72-328

ISBN 978-966-458-804-8

© Лапкін А. В., 2015
© Видавництво «Право», 2015

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ВКПП	– всеукраїнська конференція працівників прокуратури
ВР України	– Верховна Рада України
ВРЮ	– Вища рада юстиції
ВСУ	– Верховний Суд України
ГПК України	– Господарський процесуальний кодекс України
ГПУ	– Генеральний прокурор України
ДВС України	– Державна виконавча служба України
ДПтС України	– Державна пенітенціарна служба України
ДСА	– Державна судова адміністрація
ЄРДР	– Єдиний реєстр досудових розслідувань
ЄСПЛ	– Європейський суд з прав людини
Закон	– Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014
ЗСУ	– Збройні Сили України
ЗУ	– Закон України
ІТТ	– ізолятор тимчасового тримання
КАС України	– Кодекс адміністративного судочинства України
КВК України	– Кримінально-виконавчий кодекс України
КДКП	– Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів
КЗпП України	– Кодекс законів про працю України
КК України	– Кримінальний кодекс України
КМУ	– Кабінет Міністрів України
КПЕППП	– Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури
КПК України	– Кримінальний процесуальний кодекс України
КСУ	– Конституційний Суд України
КУпАП	– Кодекс України про адміністративні правопорушення
МВС України	– Міністерство внутрішніх справ України
м. з. п.	– мінімальна заробітна плата
МЗС України	– Міністерство закордонних справ України
МОЗ України	– Міністерство охорони здоров'я України
НАБУ	– Національне антикорупційне бюро України
НАПУ	– Національна академія прокуратури України
ОВС	– органи внутрішніх справ
ОРД	– оперативно-розшукова діяльність
РЄ	– Рада Європи
РПУ	– Рада прокурорів України
САП	– Спеціалізована антикорупційна прокуратура
СБУ	– Служба безпеки України
ЦК України	– Цивільний кодекс України
ЦПК України	– Цивільний процесуальний кодекс України

ЗАКОН УКРАЇНИ

«ПРО ПРОКУРАТУРУ»

Цей Закон визначає правові засади організації і діяльності прокуратури України, статус прокурорів, порядок здійснення прокурорського самоврядування, а також систему прокуратури України.

Преамбула Закону визначає межі дії і предмет правового регулювання даного Закону. До них належать такі блоки питань: 1) правові засади організації прокуратури України; 2) правові засади діяльності органів прокуратури; 3) статус прокурорів; 4) система органів прокуратури; 5) прокурорське самоврядування; 6) інші питання стосовно органів прокуратури України.

За своєю природою Закон належить до органічних, оскільки посилення на нього міститься у ст. 123 Конституції України, яка передбачає, що «організація і порядок діяльності органів прокуратури України визначаються законом».

Структурно Закон складається із 13 розділів, які містять 94 статті, а також Додатка. Розділ I «Засади організації і діяльності прокуратури» регламентує найбільш загальні, основні положення стосовно організації та діяльності прокуратури, як-от: функції, засади діяльності прокуратури, законодавство про прокуратуру, інформування про її діяльність тощо. Розділ II «Організаційні основи системи прокуратури» визначає систему органів прокуратури, а також характеризує окремі її ланки. Розділ III «Статус прокурора» врегульовує правове становище прокурорів, визначаючи перелік посад прокурорів, їх загальні права і обов'язки, гарантії незалежності, вимоги щодо несумісності тощо. Розділ IV «Повноваження прокурора з виконання покладених на нього функцій» окреслює порядок реалізації покладених на прокуратуру функцій. Розділ V «Порядок зайняття посади прокурора та порядок звільнення прокурора з адміністративної посади» встановлює вимоги до кандидатів на посаду прокурора, визначає порядки: добору на посади прокурорів; переведення прокурора на посаду до іншого органу прокуратури; призначення прокурора на адміністративну посаду та звільнення з цієї посади тощо. Розділом VI «Дисциплінарна відповідальність прокурора» врегульовано підстави та порядок притягнення прокурорів до дисциплінарної відпо-

відальності, а також види дисциплінарних стягнень, які на них накладаються. Розділ VII «Звільнення прокурора з посади, припинення, зупинення його повноважень на посаді» визначає умови та порядок звільнення прокурора з посади та припинення його повноважень, а також випадки зупинення повноважень прокурора. Розділ VIII «Прокурорське самоврядування та органи, що забезпечують діяльність прокуратури» регламентує завдання, порядок та організаційні форми здійснення прокурорського самоврядування, а також статус і повноваження органів, що забезпечують діяльність прокуратури, таких як: Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів; Національна академія прокуратури України. Розділ IX «Соціальне та матеріально-побутове забезпечення прокурора та інших працівників органів прокуратури» присвячений питанням заробітної плати, відпустки, матеріально-побутового забезпечення, соціального захисту та пенсійного забезпечення працівників органів прокуратури. Розділ X «Організаційне забезпечення діяльності прокуратури» визначає систему забезпечення функціонування прокуратури, засади та порядок її фінансування тощо. Розділ XI «Міжнародне співробітництво» регламентує питання міжнародно-правового співробітництва прокуратури з компетентними органами іноземних держав у сфері кримінального судочинства, а також окреслює повноваження Генеральної прокуратури України у сфері укладення, виконання та денонсації міжнародних міжвідомчих договорів України. Розділ XII «Прикінцеві положення» визначає строки набуття чинності Закону в цілому та його окремих положень, встановлює перелік нормативних актів, які втрачають чинність у зв'язку із прийняттям даного Закону, а також передбачає зміни, які вносяться у зв'язку із цим до інших нормативних актів. Розділ XIII «Перехідні положення» містить тимчасові положення, необхідні для своєчасного й ефективного впровадження норм Закону у дію. Додаток до Закону встановлює перелік та територіальну юрисдикцію місцевих та військових прокуратур.

Розділ I

ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ І ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ

Стаття 1

Прокуратура

1. Прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

1. Розділ I Закону встановлює основоположні засадничі положення стосовно статусу прокуратури України, її функцій та засад діяльності. Він має найбільш загальне значення, тоді як окремі його положення деталізуються у наступних розділах Закону.

2. Коментована стаття надає визначення поняттю «прокуратура», яке має два аспекти: організаційний (те, що прокуратура становить єдину систему) та функціональний (те, що прокуратура здійснює встановлені Конституцією України функції). Дану статтю необхідно розглядати у системному зв'язку із положеннями ст. 121 Конституції України, яка проголошує, що прокуратура України становить єдину систему, на яку покладаються відповідні функції. При цьому Конституція України встановлює функції прокуратури, тоді як порядок їх реалізації визначається Законом (ст. 2 «Функції прокуратури» та розд. IV «Повноваження прокурора з виконання покладених на нього функцій»).

3. Хоча ані Конституція України, ані Закон прямо цього не встановлюють, проте з їх змісту випливає, що прокуратура є єдиною системою органів державної влади. Це означає, що прокуратура є носієм відповідних державно-владних повноважень, здійснює покладені лише на неї функції, діючи при цьому у межах визначеної Законом компетенції, складає єдину систему органів, що мають власну організаційну структуру, та посадових осіб – прокурорів, які мають особливий правовий статус, фінансується з державного бюджету.

4. Необхідно відмітити, що коментована стаття не вирішує принципового питання щодо місця прокуратури серед органів державної

влади. Таким чином, зберігається закладена у Конституції України колізія, коли ст. 6 Конституції України передбачає, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, проте статус прокуратури врегульований на рівні окремого розд. VII Основного Закону, який не містить жодних вказівок на приналежність прокуратури до якоїсь із гілок державної влади. Отже, прокуратура займає самостійне і незалежне положення у системі органів державної влади. У державному механізмі вона виконує особливі, властиві тільки їй функції, і ні за своїм призначенням, ні за характером повноважень не належить до жодної з гілок влади, тим більше не підпорядкована ніякій з них.

5. Дана стаття визначає мету функціонування прокуратури, якою є захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. При цьому поняття «захист» необхідно розуміти у широкому значенні, що охоплює різні прояви діяльності в межах покладених на прокуратуру функцій щодо: 1) сприяння у реалізації таких прав, свобод та інтересів; 2) недопущення їх порушень шляхом попередження останніх та нагляду за додержанням таких прав, свобод та інтересів з боку інших уповноважених органів; 3) відновлення прав та інтересів, порушених неправомірними діями; 4) притягнення до відповідальності винних у порушенні прав, свобод та інтересів.

6. Вказана мета прокурорської діяльності конкретизується при виконанні завдань трьох рівнів, які є загальними і реалізуються в усіх сферах прокурорської діяльності і при здійсненні всіх покладених на прокуратуру функцій:

1) захист прав і свобод людини. Це зумовлює правозахисний характер прокурорської діяльності і кореспондує положенням ст. 3 Конституції України, відповідно до якої «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». Таким чином, захист прав і свобод людини і громадянина є першочерговим завданням прокуратури, визначає зміст і характер покладених на неї функцій. Ідеться про захист соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина, насамперед осіб, які потребують державної підтримки та допомоги,

тощо. З іншого боку, прокуратура є однією із найважливіших складових механізму утвердження і забезпечення прав і свобод людини, що функціонує задля виконання відповідного обов'язку держави, задекларованого у ст. 3 Конституції України, і до якого, крім прокуратури, включають також діяльність Уповноваженого ВР України з прав людини, центрів надання безоплатної вторинної правової допомоги, адвокатури та ін.;

2) захист загальних інтересів суспільства. Завданням прокурорської діяльності є захист не лише прав та свобод конкретного індивіда, а й суспільства в цілому. При цьому діяльність прокуратури має бути спрямована на захист економічних, політичних, культурних, духовних та інших суспільних цінностей. Захист суспільних інтересів тісно пов'язаний із захистом прав і свобод людини, оскільки одним із найголовніших інтересів суспільства є всебічна правова захищеність індивіда, і навпаки – суспільні інтереси виражають загальні потреби членів суспільства, кожної окремої людини;

3) захист загальних інтересів держави. Очевидно, що прокуратура як орган державної влади покликана захищати інтереси держави. Проте той факт, що законодавець передбачив дане завдання останнім у переліку завдань прокуратури, свідчить про підпорядкованість інтересів держави правам і свободам її громадян та суспільним потребам, що є атрибутом демократичної правової держави і має знаходити свій конкретний вираз у діяльності прокуратури. Серед інтересів держави, захист яких є пріоритетним для органів прокуратури, є забезпечення незалежності і обороноздатності України, фінансово-економічні інтереси держави, передусім у бюджетній та земельній сферах, належне функціонування системи кримінальної юстиції, а також пенітенціарної системи тощо. Необхідно відмітити, що захист державних інтересів є нерозривно пов'язаним із захистом інтересів суспільства, а також, у свою чергу, із захистом прав і свобод людини.

7. Покладаючи на прокуратуру широкі завдання, Закон формально не обмежує коло прав, свобод та інтересів, які підлягають її захисту, проте такі обмеження фактично визначаються колом і характером покладених на прокуратуру функцій. Приміром, в умовах скасування функції нагляду за додержанням і застосуванням законів, а також встановлення обмежень у сфері здійснення представницької діяльності, коло державних та суспільних інтересів, захист яких покликана здійснювати прокуратура, значно обмежується. Зокрема, Закон не допускає можливість представницької діяльності прокура-

тури у правовідносинах, пов'язаних із виборчим процесом, проведенням референдумів, діяльністю ВР України, Президента України, створенням та діяльністю засобів масової інформації, а також політичних партій, релігійних організацій, організацій, що здійснюють професійне самоврядування, та інших громадських об'єднань. І хоча інтереси суспільства та держави у даних правовідносинах прямо не виключаються з-під захисту прокуратури, проте можливості останньої із реалізації покладених на неї завдань у зазначених сферах є серйозно обмеженими. Таким чином, межі виконання покладених на прокуратуру завдань визначаються колом визначених Конституцією України функцій, а також передбаченими Законом повноваженнями прокурорів щодо їх реалізації.

Стаття 2

Функції прокуратури

1. На прокуратуру покладаються такі функції:

- 1) підтримання державного обвинувачення в суді;
- 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом;
- 3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

2. З метою реалізації своїх функцій прокуратура здійснює міжнародне співробітництво.

3. На прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України.

1. Функції прокуратури – це основні напрями діяльності прокуратури, що безпосередньо виражають її сутність і призначення, передбачають особливі форми, методи і тактику здійснення. Функції прокуратури поділяються на два види: наглядові (нагляд за додержанням законів органами, що провадять ОРД, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи грома-

дян) та ненаглядів (підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом).

2. Коментована стаття кореспондує ст. 121 Конституції України і фактично відтворює передбачену Основним Законом у редакції 1996 р. систему функцій прокуратури України. Проте у ній не знайшов відображення п. 5 ст. 121 Конституції України, яким вона була доповнена у зв'язку із прийняттям Закону № 2222-IV від 08.12.2004 р., що закріпив як функцію прокуратури нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Натомість питання реалізації даної функції визначені п. 1 розд. XIII «Перехідні положення» Закону, відповідно до якого прокуратура виконує функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді. Таким чином, Закон усупереч Конституції фактично включив дану самостійну наглядову функцію до складу іншої конституційної ненаглядкової функції прокуратури, а саме представництва інтересів громадянина або держави в суді. Такий підхід законодавця зумовлений намаганням позбавитися будь-яких проявів здійснення прокуратурою нагляду за додержанням і застосуванням законів, у т. ч. у виді нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. При цьому необхідно звернути увагу, що проектом внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) передбачається взагалі скасувати дану функцію, виключивши п. 5 зі ст. 121 Основного Закону. В результаті буде усунуто існуючу невідповідність між Конституцією і Законом, і прокуратура повністю припинить здійснення згаданої функції у будь-якій формі.

3. Закон не передбачає здійснення прокуратурою таких функцій, які вона раніше виконувала відповідно до Закону «Про прокуратуру» 1991 р., як нагляд за додержанням і застосуванням законів, досудове слідство, а також координації діяльності з питань протидії злочинності і корупції.

Функція нагляду за додержанням і застосуванням законів, яка по суті була основною функцією прокуратури України за попереднім Законом «Про прокуратуру», п. 9 Перехідних положень Конституції України віднесена до тимчасових, оскільки щодо неї передбачено, що «прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів ... до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів». Новим Законом цю функцію остаточно скасовано, хоча при цьому введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, не відбулося, в чому вбачається порушення Конституції України. Поряд з тим що Закон більше не передбачає здійснення прокуратурою даної функції, нормами розд. XII «Прикінцеві положення» передбачено внесення змін до низки законодавчих актів щодо виключення з них положень, присвячених здійсненню прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів у відповідних сферах.

Функція досудового слідства, яка передбачає діяльність слідчих прокуратури зі з'ясування всіх обставин, що підлягають доказуванню при розслідуванні злочину, п. 9 Перехідних положень Конституції України була також віднесена до тимчасових, оскільки щодо неї встановлювалося, що «прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію попереднього слідства – до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування». Питання щодо збереження за прокуратурою даної функції було вирішене з прийняттям КПК України, п. 1 розд. X «Прикінцеві положення» та п. 1 розд. XI «Перехідні положення» визначено, що слідчі органів прокуратури здійснюють повноваження щодо досудового розслідування злочинів, передбачених статтями 402–421, 423–435 КК України та ч. 4 ст. 216 КПК України до дня початку діяльності Державного бюро розслідувань України, але не пізніше п'яти років з дня набрання чинності КПК України (20 листопада 2017 р.). Дані положення продубльовані також у п. 4 розд. XIII «Перехідні положення» Закону, який передбачає, що до початку діяльності державного бюро розслідувань, але не пізніше п'яти років після набрання чинності КПК України слідчі органів прокуратури здійснюють досудове розслідування у визначеному КПК України порядку. Отже, функція досудового слідства залишається за прокуратурою як тимчасова до дня початку діяльності Державного бюро роз-

слідувань України, але не пізніше 20 листопада 2017 р. (коли вповнюється п'ять років з дня набрання чинності КПК України).

Координація діяльності з питань протидії злочинності і корупції розглядалася дослідниками як самостійна ненаглядова функція прокуратури, оскільки вона регламентувалася ст. 10 Закону «Про прокуратуру» 1991 р. і передбачала, що ГПУ та підпорядковані йому прокурори з метою підвищення ефективності протидії злочинності та корупції координують діяльність правоохоронних органів шляхом проведення спільних нарад, створення міжвідомчих робочих груп, проведення узгоджених заходів, аналітичної діяльності тощо. Даний напрям діяльності збережено і в Законі, проте не як самостійний, а в складі функції нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. Відповідно до ч. 2 ст. 25, яка регламентує повноваження прокурора при здійсненні даного нагляду, ГПУ, керівники регіональних та місцевих прокуратур, їх перші заступники та заступники відповідно до розподілу обов'язків, здійснюючи нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, координують діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності.

4. Функція підтримання державного обвинувачення в суді передбачає діяльність прокурора у кримінальному провадженні, що полягає у доведенні перед судом обвинувачення з метою забезпечення кримінальної відповідальності особи, яка вчинила кримінальне правопорушення. Регламентується ст. 22 Закону, яка вказує, що прокурор підтримує державне обвинувачення в судовому провадженні щодо кримінальних правопорушень, користуючись при цьому правами і виконуючи обов'язки, передбачені КПК України (див. коментар до ст. 22). Таким чином, Закон фактично не регламентує дану функцію, відсилаючи до КПК України. Останній регламентує дану процесуальну діяльність прокурора у статтях 36, 37, 337–341 та ін. При цьому, виходячи із ч. 2 ст. 36 КПК України, процесуальна діяльність прокурора щодо підтримання державного обвинувачення розглядається у єдності із наглядом за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням.

5. Функція представництва інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих

на захист інтересів громадянина або держави, у випадках та порядку, встановлених законом. Дана функція має яскраво виражену правозахисну спрямованість, оскільки передбачає захист прокурором у судовому порядку невизнаних, оспоруваних або порушених прав громадян та/або інтересів держави. При цьому, порівняно із Законом «Про прокуратуру» 1991 р., Закон обмежує підстави представництва як інтересів громадян, так й інтересів держави, натомість розширює повноваження прокурора на досудовій стадії представницької діяльності (див. коментар до статей 23, 24). Звертає на себе увагу та обставина, що, на відміну від п. 2 ст. 121 Конституції України, який передбачає, що представництво здійснюється у «...випадках, визначених законом», Закон вказує на «випадки, визначені цим Законом». Отже, можливість встановлення підстав представництва іншими законодавчими актами, окрім Закону, виключається.

Порядок реалізації даної функції прокуратури регулюється статтями 23, 24 Закону (див. коментар до вказаних статей), а також процесуальним законодавством: статті 45, 46 ЦПК України, статті 2, 29 ГПК України, статті 60, 61 КАС України, статті 36, 127–130 КПК України. Виключно у формі представництва відповідно до п. 1 розд. XIII «Перехідні положення» Закону виконується функція нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

6. Нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, є наглядовою функцією прокуратури, предметом якої є додержання законів органами, які провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. Крім того, в межах реалізації даної функції прокурори координують діяльність правоохоронних органів у сфері протидії злочинності. Дана функція має дві складові: 1) нагляд за додержанням законів органами, що провадять ОРД, та 2) нагляд за додержанням законів органами, що провадять дізнання та досудове слідство. Вони є тісно пов'язаними, але разом з тим і відносно відокремленими з огляду на специфіку співвідношення оперативно-розшукової діяльності і досудового розслідування кримінальних правопорушень (у формі дізнання або досудового слідства). При цьому друга з цих складових реалізується прокурорами у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням у безпосередньому взаємозв'язку із функцією підтримання державного обвинувачення у суді.

Дана функція регламентується ст. 25 Закону (див. коментар до вказаної статті), яка з питань повноважень прокурора при її реалізації відсилає до ЗУ «Про оперативно-розшукову діяльність» (ст. 14 цього закону регламентує прокурорський нагляд за додержанням законів органами, що провадять ОРД) та КПК України (статті 36, 37 та ряд інших регламентують прокурорський нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування). Таким чином, саме у вказаних законодавчих актах міститься найбільш детальна нормативна регламентація даної функції.

7. Нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, є наглядною функцією прокуратури, предметом якої є додержання законності під час перебування осіб у місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, в установах виконання покарань, інших установах, що виконують покарання або заходи примусового характеру, які призначаються судом, додержання встановленого кримінально-виконавчим законодавством порядку та умов тримання осіб у цих установах або відбування покарання засудженими, їх прав і виконання ними своїх обов'язків.

Дана функція за своїм характером є комплексною й охоплює такі складові: 1) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях (вироків, якими особи засуджуються до кримінальних покарань, як пов'язаних, так і не пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян; ухвал про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру); 2) нагляд за додержанням законів при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, що застосовуються у провадженні у справах про адміністративні правопорушення (адміністративне затримання, адміністративний арешт) та у кримінальному провадженні (застосування запобіжних заходів у виді затримання, домашнього арешту, тримання під вартою).

Вказана функція регламентується ст. 26 Закону, яка окреслює повноваження прокурора при здійсненні даного нагляду (див. коментар до ст. 26); КВК України (статті 22, 24 та ін.), що регламентує порядок відбування кримінальних покарань та здійснення прокурорського нагляду за додержанням його законності; КПК України, КУпАП, які визначають підстави та порядок застосування заходів,

пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян, у кримінальному та адміністративному провадженні; ЗУ «Про попереднє ув'язнення», який визначає порядок тримання особи під вартою, та іншими нормативними актами, які регламентують порядок та умови застосування примусових заходів, які передбачають обмеження особистої свободи громадян.

8. Важливою сферою діяльності прокуратури України є міжнародне співробітництво, яке можна визначити як взаємодію органів прокуратури України з компетентними органами чи установами іноземних держав та міжнародними організаціями з певних питань, коли для належної реалізації завдань і функцій прокуратури необхідне застосування норм міжнародного права. Міжнародне співробітництво не є окремою функцією прокуратури, оскільки дана діяльність не має самостійного характеру, а здійснюється з метою реалізації покладених на прокуратуру функцій, що підкреслює законодавець у ч. 2 коментованої статті.

Для органів прокуратури України передусім має значення міжнародне співробітництво з компетентними органами іноземних держав у сфері кримінального судочинства, яке здійснюється на виконання функцій підтримання державного обвинувачення, нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, та нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Хоча при цьому не виключається і можливість такого співробітництва у цивільних, сімейних та інших справах, що може здійснюватися на виконання функції представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом.

Питання міжнародного співробітництва прокуратури регламентуються розд. XI «Міжнародне співробітництво» Закону, ЗУ «Про міжнародні договори України», КПК України (пп. 16–19 ч. 2 ст. 36 регулюють повноваження прокурора з питань надання правової допомоги у кримінальному провадженні у межах міжнародного співробітництва, а розд. IX – порядок міжнародного співробітництва під час кримінального провадження).

Міжнародне співробітництво здійснюється: 1) на договірній основі – у випадках, коли предмет і порядок співробітництва врегульовані нормами міжнародних договорів або міжвідомчих угод, при

цьому останні виступають його правовими основами; 2) на бездоговірній основі – коли взаємодія з компетентними органами чи установами іноземних держав здійснюється через дипломатичні канали України та цих країн. Оскільки міжнародне співробітництво на бездоговірній основі має суттєві складності у практичній реалізації, прокуратура України зацікавлена у розширенні договірної бази співробітництва. З цією метою Генеральній прокуратурі України в порядку, передбаченому ЗУ «Про міжнародні договори України», надано право брати участь у підготовці міжнародних договорів України щодо співробітництва у сфері кримінального судочинства, укладати міжвідомчі міжнародні договори України про співробітництво з питань діяльності прокуратури з відповідними державними органами іноземних держав і міжнародними організаціями, до компетенції яких належать питання, що регулюються договорами.

9. Закон встановлює, що на прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України. Таким чином, визначений у ст. 121 та п. 9 перехідних положень Конституції України перелік функцій прокуратури є вичерпним і розширювальному тлумаченню не підлягає, жодний інший законодавчий акт, у т. ч. Закон, не може покладати на прокуратуру додаткових функцій. Такий підхід законодавця зумовлений необхідністю максимально чітко окреслити предметну сферу діяльності прокуратури, визначити її функціональне місце у державному механізмі, уникнути дублювання з роботою інших органів державної влади, а також, певним чином, гарантувати незалежність прокуратури, з одного боку, а з іншого – стримати можливості розширення її впливу на суспільні відносини у державі і зберегти їх у межах системи визначених Конституцією функцій.

Разом з тим необхідно зазначити, що така «прив'язка» функцій прокуратури до Конституції України загалом не є доцільною, як і закріплення у Конституції України системи функцій прокуратури. Адже функції з часом можуть змінюватися, в той час як Основний Закон держави має підвищену стабільність, і, таким чином, на певному етапі еволюції прокурорських правовідносин може обмежувати потенціал прокуратури з виконання покладених на неї завдань. Як приклад можна навести ситуацію врегулювання ролі прокурора у кримінальному провадженні відповідно до КПК України, який фактично поєднав функції нагляду за додержанням законів під час

проведення досудового розслідування та підтримання державного обвинувачення в єдину діяльність під назвою «процесуальне керівництво досудовим розслідуванням», хоча на рівні як Конституції, так і Закону ці функції розглядаються як самостійні. Тож відмова від конституційного закріплення функцій прокуратури дозволить більш оперативно на законодавчому рівні змінювати напрями прокурорської діяльності, не вносячи зміни до Конституції України. Крім того, в умовах розробки нової Конституції України це призведе до чергових дискусій щодо місця і функціональної ролі прокуратури у державі, що вестиме до чергового реформування прокуратури України.

Стаття 3

Засади діяльності прокуратури

1. Діяльність прокуратури ґрунтується на засадах:

- 1) верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю;
- 2) законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності;
- 3) територіальності;
- 4) презумпції невинуватості;
- 5) незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків;
- 6) політичної нейтральності прокуратури;
- 7) недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади;
- 8) поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом;
- 9) прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання;
- 10) неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки.

1. Засади діяльності прокуратури – це основні керівні начала, що лежать в основі організації та діяльності органів прокуратури та відображають призначення прокуратури в державі та суспільстві, визначають завдання та повноваження прокурорів, а також зміст та характер правових заходів і засобів здійснення прокурорської діяльності, а також містять ознаки та якості, які допомагають відокремити органи прокуратури від інших державних органів, у тому числі і від правоохоронних. Значення засад полягає у такому: 1) їх чітке дотримання забезпечує повну, всебічну та ефективну реалізацію прокуратурою закріплених за нею функцій і тим самим сприяє виконанню покладених на неї завдань; 2) вони служать орієнтиром для прокурорів у спірних або неврегульованих ситуаціях; 3) вони виступають базисом для подальшого вдосконалення правових основ прокурорської діяльності. Попри те що законодавець відмовився від терміна «принципи організації та діяльності прокуратури», його можна розглядати як рівнозначний поняттю «засади діяльності прокуратури», закріпленому у Законі.

2. Засади діяльності прокуратури утворюють систему, яка є цілісною, взаємопов'язаною та взаємоузгодженою. Порушення однієї засади тягне за собою порушення й інших. Систему засад діяльності прокуратури, закріплену у коментованій статті, можна представити таким чином: 1) верховенство права; 2) визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю (гуманізм); 3) законність; 4) справедливість; 5) неупередженість; 6) об'єктивність; 7) територіальність; 8) презумпція невинуватості; 9) незалежність; 10) політична нейтральність; 11) недопустимість незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади (додержання компетенції); 12) повага до незалежності суддів; 13) прозорість діяльності прокуратури (транспарентність); 14) неухильне дотримання вимог професійної етики та поведінки (етичність діяльності).

При цьому наведений перелік засад не можна вважати вичерпним, оскільки аналіз норм як Закону, так і інших актів дозволяє сформулювати ще низку положень, які мають загальне керівне значення для організації та діяльності прокуратури. Так, зі ст. 121 Конституції України, статей 1, 7 Закону впливає засада єдності прокуратури. Зі ст. 24 Конституції України, яка передбачає, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом, впливає засада демократизму. Зі статей 15, 17 Закону, які закріплюють

ієрархію посад в органах прокуратури, а також передбачають правила підпорядкування прокурорів та виконання наказів і вказівок, впливає засада централізації. Зі ст. 18 Закону впливає засада несумісності. Із ч. 3 ст. 16 Закону, відповідно до якої «прокурор призначається на посаду безстроково та може бути звільнений з посади, його повноваження на посаді можуть бути припинені лише з підстав та в порядку, передбачених цим Законом», а також ст. 37 КПК України впливає засада незмінюваності прокурорів. Із ч. 2 ст. 19 Закону, яка встановлює обов'язок прокурора вдосконалювати свій професійний рівень, та зі ст. 27 Закону, що закріплює вимоги до кандидатів на посаду прокурора, впливає засада компетентності (професіоналізму). З норм частин 3–5 ст. 19 Закону впливає засада доброчесності. Частина 5 ст. 7 Закону передбачає можливість спеціалізації прокурорів, яка теж може розглядатися на рівні засад діяльності прокуратури. Із положень розд. IV «Повноваження прокурора з виконання покладених на нього функцій» впливає засада публічності діяльності прокуратури тощо.

Крім того, реалізуючи свої повноваження і вступаючи з цією метою у кримінальне, цивільне, господарське або адміністративне судочинство, прокурор підпорядковується процесуальним принципам відповідного провадження, як-от: змагальність, диспозитивність, рівність перед законом і судом, забезпечення права на захист, забезпечення права на оскарження процесуальних рішень, дій чи бездіяльності, розумність строків, державна мова судочинства тощо.

Деякі засади діяльності прокуратури закріплені у відомчих актах ГПУ і діють на внутрішньоорганізаційному рівні. До них належать: предметний (галузевий), зональний і предметно-зональний принципи.

Ціла низка засадничих вимог до діяльності прокуратури, а також статусу прокурорів формулюють міжнародні акти, такі як: Керівні принципи ООН стосовно ролі осіб, які здійснюють судове переслідування від 1990 р., Рекомендація R (2000) 19 Комітету міністрів державам – членам РЄ про роль державного обвинувачення в системі кримінального правосуддя від 2000 р., Рекомендація 1604 (2003) Парламентської Асамблеї РЄ про роль прокуратури у демократичному правовому суспільстві від 2003 р., Рекомендація CM/Res (2012) 11 Комітету міністрів державам – членам РЄ про роль прокуратури поза межами системи кримінального правосуддя від 2012 р., Європейські керівні принципи з етики і поведінки для про-

курорів («Будапештські керівні принципи»), прийняті на 6-й конференції генеральних прокурорів Європи у 2005 р., Стандарти професійної відповідальності та викладення основних прав і обов'язків прокурорів, прийняті Міжнародною асоціацією прокурорів у 1999 р. тощо. Серед сформульованих у цих документах принципів прокурорської діяльності можна виділити такі: верховенство права, гуманізм, демократизм, незалежність, компетентність, виключення дискримінації, свобода поглядів, переконань, асоціацій та зборів, прозорість і відкритість діяльності, чесність, справедливість і неупередженість тощо.

3. Засади діяльності прокуратури залежно від їх характеру та предметної спрямованості можна класифікувати на: 1) загальні (поширюються на всі аспекти організації і діяльності прокуратури): верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю; законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності; політичної нейтральності прокуратури; прозорості діяльності прокуратури; 2) організаційні (стосуються переважно побудови системи прокуратури та її кадрів): територіальності; незалежності прокурорів; неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки; 3) функціональні (стосуються переважно діяльності прокуратури): презумпції невинуватості; недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади; поваги до незалежності суддів.

4. Засада верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю передбачає першочергову спрямованість діяльності прокуратури на захист прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Відображає провідну роль прокуратури як органу державної влади у механізмі забезпечення прав людини. Є базовим принципом, на якому ґрунтуються всі інші засади прокурорської діяльності. Дія цієї засади базується на ст. 3 Конституції України: людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а також відповідає міжнародним стандартам прокурорської діяльності, передбаченими у Рекомендації R 2000 (19) Комітету міністрів державам – членам РЄ про роль державного обвинувачення в системі кримінального правосуддя від 2000 р., згідно з п. 24 в якої при виконанні своїх обов'язків державні обвинувачі повинні дотримуватися і здійснювати захист

прав людини, установлених у Європейській конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Верховенство права і гуманізм передбачені не лише як засада прокурорської діяльності, а й як її основне завдання відповідно до ст. 1 Закону (див. коментар до цієї статті). Вони знаходять свій прояв при виконанні всіх покладених на прокуратуру функцій. Так, у кримінальному провадженні, реалізуючи функції підтримання державного обвинувачення та нагляду за додержанням законів органами досудового розслідування, прокурор виконує кореспондуючі даній засаді завдання кримінального провадження, якими є захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорона прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження (ст. 2 КПК України), а також керується засадою верховенства права, сформульованою у ст. 8 КПК України, відповідно до якої «кримінальне провадження здійснюється з додержанням принципу верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Принцип верховенства права у кримінальному провадженні застосовується з урахуванням практики Європейського суду з прав людини». При здійсненні представницької функції прокурор здійснює представництво в суді інтересів громадянина (громадянина України, іноземця або особи без громадянства) у випадках, якщо така особа не спроможна самотійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист (див. коментар до ст. 23 Закону). При здійсненні нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян прокурор перевіряє додержання прав осіб, особиста свобода яких обмежується. Прокурор зобов'язаний негайно звільнити особу, яка незаконно (за відсутності відповідного судового рішення, рішення адміністративного органу або іншого передбаченого законом документа чи після закінчення передбаченого законом або таким рішенням строку) перебуває у місці тримання затриманих, попереднього ув'язнення, обмеження чи позбавлення волі, установі для виконання заходів примусового харак-

теру, іншому місці, в якому особа примусово тримається згідно із судовим рішенням або рішенням адміністративного органу (див. коментар до ст. 26 Закону).

5. Засади законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності об'єднані законодавцем в один пункт, хоча по суті вони є хоча і тісно пов'язаними, проте різними принципами прокурорської діяльності. Так, засада законності виявляється у неухильній відповідності закону організації та діяльності прокуратури. Органи прокуратури організуються і здійснюють свої повноваження на підставі додержання Конституції України та чинних законів. З іншого боку, прокуратура як орган державної влади традиційно є уособленням законності, здійснюючи нагляд за її додержанням у різних сферах правовідносин. Є основоположним принципом, оскільки визначає межі дії всіх інших засад прокурорської діяльності.

Засада законності впливає із п. 14 ст. 92 Конституції України, який вказує, що виключно законами України визначаються організація і діяльність прокуратури, а також ст. 123 Основного Закону, відповідно до якої організація і порядок діяльності органів прокуратури України визначаються законом. Вона передбачена на міжнародному рівні: у п. 8 Керівних принципів ООН щодо ролі осіб, які здійснюють судове переслідування: особи, які здійснюють судові переслідування, у своїх діях завжди керуються правом і визнаними нормами та етикою своєї професії; у п. 17 Рекомендації R (2000) 19, згідно з яким держави повинні вжити необхідних заходів для того, щоб правовий статус, компетенція і процесуальна роль державних обвинувачів були встановлені законом та ін.

Засада законності може розглядатися стосовно прокуратури у трьох аспектах: 1) законність існування прокуратури як органу державної влади – у Конституції України та Законі закріплено правовий статус прокуратури як органу державної влади, її завдання, функції, принципи організації та діяльності; 2) законність організації прокуратури – Закон визначає побудову системи органів прокуратури України, правовий статус прокурорських працівників, систему організаційного забезпечення прокуратури, прокурорського самоврядування та ін.; 3) законність функціонування прокуратури – Закон і галузеве законодавство детально регламентують питання здійснення прокуратурою повноважень при реалізації покладених на неї функцій, при цьому прокурори не можуть виходити за межі визначеної законом компетенції.

Засада справедливості передбачає, що прокуратура покликана забезпечувати захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави, сприяти досягненню і підтримувати справедливий баланс між правами та свободами особи і загальними інтересами суспільства, а в разі його порушення – відновлювати баланс суспільних інтересів, і сприяти досягненню соціальної справедливості, забезпечуючи дійсну реалізацію ідеї верховенства права. У свою чергу, засада справедливості розкривається за допомогою таких принципів, як верховенство права, оскільки останнє відображає уявлення суспільства про справедливість, законність організації та діяльності прокуратури, прозорість і політична нейтральність цієї діяльності, її неупереджений та об'єктивний характер, професіоналізм та доброчесність прокурорських працівників тощо.

До передумов реалізації засади справедливості можна віднести: 1) соціальні – високий рівень суспільної довіри до прокуратури, повага до прокурорських працівників і їх реальна здатність ефективно забезпечувати стан неухильного додержання законності у відповідних сферах та сприяти судовій владі у вирішенні соціальних правових конфліктів; 2) правові – створення досконалого матеріального і процесуального законодавства, яке б дозволяло прокуратурі ефективно виконувати покладені на неї завдання і функції, забезпечувало прозорість і відкритість прокурорської діяльності, а також формування високопрофесійного і доброчесного корпусу прокурорських працівників; 3) фактичні – гарантування оперативного і повного виконання покладених на прокуратуру функцій за допомогою розвинутої мережі органів прокуратури і достатньої кількості штатних посад прокурорів; забезпечення реалізації науково обґрунтованих вимог стосовно організації роботи прокуратури, ділових і моральних якостей прокурорів.

Засада неупередженості полягає у тому, що прокуратура виконує покладені на неї завдання і функції безсторонньо, виключаючи будь-яку особисту заінтересованість у результатах вирішення справи, а також уникаючи дискримінації за будь-якою ознакою: політичних переконань, соціального походження, раси, культури, статі, мови тощо. Засада об'єктивності передбачає прийняття прокурорами рішень лише на основі закону, виходячи із фактичних обставин справи і внутрішнього переконання. Дані принципи визнаються на міжнародному рівні, зокрема відповідно до п. 13 Керівних принципів ООН щодо ролі осіб, які здійснюють судове переслідування, при виконанні

своїх обов'язків особи, які здійснюють судове переслідування: а) виконують свої функції неупереджено й уникають будь-якої дискримінації на основі політичних переконань, соціального походження, раси, культури, статі або будь-якої іншої дискримінації; б) захищають державні інтереси, діють об'єктивно, належним чином враховують положення підозрюваного та жертви і звертають увагу на всі обставини, що мають відношення до справи, незалежно від того, вигідні або невигідні вони для підозрюваного. Пункт 3 Стандартів професійної відповідальності та викладення основних прав і обов'язків прокурорів розкриває вимогу неупередженості таким чином: прокурори повинні виконувати свої обов'язки без страху, запобігань або упереджень. Зокрема, вони зобов'язані: 1) здійснювати свої посадові функції неупереджено; 2) зберігати незалежність від індивідуальних або групових інтересів, а також від тиску громадськості або ЗМІ, і повинні враховувати тільки громадський інтерес; 3) діяти, керуючись об'єктивністю; 4) враховувати всі обставини, які стосуються справи, незалежно від того, на користь підозрюваного вони або ні; 5) діяти згідно з місцевим законом і вимогами справедливого судового розгляду, прагнути забезпечити всі необхідні і обґрунтовані розслідування, і оголосити результат, незалежно від того, вказують вони на вину або невинуватість підозрюваного; 6) завжди шукати істини і допомагати суду в досягненні цієї істини, відправляти правосуддя в суспільстві, враховуючи інтереси потерпілого й обвинуваченого, відповідно до закону і керуючись справедливістю.

Неупередженість та об'єктивність діяльності прокуратури є важливими складовими засади справедливості, яка не може бути реалізована без їх додержання. У свою чергу, вони гарантуються засадою незалежності, а також прозорості прокурорської діяльності. Крім того, реалізація засад неупередженості та об'єктивності спирається на низку гарантій, які можна розглядати в двох аспектах: 1) організаційні гарантії: а) належний рівень організаційного, в т. ч. матеріального забезпечення прокуратури та прокурорів; б) встановлення відповідальності прокурорів за порушення присяги, а також за вчинення дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури (п. 5 ч. 1 ст. 43 Закону); в) встановлення вимог щодо несумісності; г) встановлення відповідальності за втручання у здійснення прокурорської діяльності, вплив на прокурора з метою перешкоджання виконанню службових обов'язків або

прийняття ним незаконного рішення тощо; 2) процесуальні гарантії: а) публічний характер прокурорської діяльності, який зобов'язує прокурорів виконувати покладені на них завдання і реалізувати надані повноваження в кожному випадку, коли це необхідно відповідно до закону і фактичних обставин, незалежно від розсуду інших осіб чи інших суб'єктивних факторів; б) змагальність сторін, за якої прокурор виступає рівноправною стороною перед судом, який діє як незалежний і неупереджений арбітр, сприяючи останньому у правильному вирішенні справи; в) правила відводу прокурора, якщо він заінтересований у предметі судового розгляду, перебуває у будь-яких стосунках з однією зі сторін, або є інші сумніви у його об'єктивності.

6. Засада територіальності означає побудову системи органів прокуратури відповідно до адміністративно-територіального устрою України з метою здійснення покладених на прокуратуру завдань і функцій на всій території України і доступності її для всього населення. Засада територіальності передбачає: 1) рівномірне поширення мережі органів прокуратури на всі адміністративно-територіальні одиниці України; 2) відсутність територій, на які б не поширювалася юрисдикція органів прокуратури, з метою повного охоплення системою прокуратури території України; 3) існування достатньої чисельності прокуратур і прокурорів на території держави з метою забезпечити вирішення всіх питань, які перебувають у компетенції прокуратури; 4) територіально зручне розміщення прокуратур з метою забезпечення кожній особі реальної можливості дістатися до прокуратури, щоб реалізувати свої права, а прокурорам – безперешкодно і оперативно виконувати покладені на них повноваження.

Дія принципу територіальності базується на адміністративно-територіальному устрої України, закріпленому у ст. 133 Конституції України, відповідно до якої систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села (згідно з проектом змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)), систему адміністративно-територіального устрою України складатимуть адміністративно-територіальні одиниці: громади, райони, регіони). У свою чергу, систему прокуратури відповідно до ч. 1 ст. 7 Закону становлять: 1) Генеральна прокуратура України; 2) регіональні прокуратури; 3) місцеві прокуратури; 4) військові прокуратури; 5) Спеціалізована антикорупційна прокуратура. При цьому Генеральна прокуратура України поширює свою дію на всю територію України, тому її функ-

ціонування виключається з-під дії принципу територіальності. Існування регіональних прокуратур відповідає поділу території України на АРК, області, міста Київ і Севастополь, оскільки відповідно до ч. 1 ст. 10 Закону до регіональних прокуратур належать прокуратури областей, Автономної Республіки Крим, міст Києва і Севастополя. Щодо місцевих прокуратур, то їх перелік та територіальна юрисдикція визначається в Додатку до Закону. Фактично він передбачає об'єднання кількох прокуратур міськрайонного рівня в одну місцеву прокуратуру, яка поширює юрисдикцію в середньому на 5–7 адміністративно-територіальних одиниць рівня міста та/або району. Прикладом, Ізюмська місцева прокуратура Харківської області охоплює Борівський, Дворічанський, Ізюмський, Куп'янський та Шевченківський райони, міста Ізюм і Куп'янськ. Києво-Святошинська місцева прокуратура Київської області діє на території Вишгородського, Васильківського, Києво-Святошинського, Обухівського, Макарівського районів, міст Васильків, Ірпінь, Буча та Обухів. Унаслідок цього, враховуючи проблеми транспортної інфраструктури, територіальна віддаленість місцевої прокуратури для мешканців населених пунктів, які вона охоплює, іноді становить 70–100 км. Крім того, це ставить під загрозу належне виконання покладених на прокуратуру функцій, передусім у сфері кримінального провадження, яке передбачає тісну і повсякденну взаємодію прокурорів зі слідчими і слідчими суддями, здійснення координаційної діяльності тощо. За таких умов практично неможливо буде забезпечити оперативний розгляд і погодження прокурорами процесуальних клопотань слідчих, участь прокурорів у процесуальних діях та судових засіданнях, надання вказівок і доручень органам досудового розслідування та контроль за їх виконанням. У цьому вбачається деяка загроза порушення засади територіальності діяльності прокуратури.

7. Засада презумпції невинуватості передбачає, що лише суд може визнати особу винною у вчиненні кримінального правопорушення, тобто особа, яка підозрюється або обвинувачується у вчиненні кримінального правопорушення, може офіційно вважатися винною у його вчиненні лише тоді, коли її винність доведена в установленому законом порядку вироком суду. Дана засада належить до однієї із основоположних гарантій прав людини. Вона втілена у ч. 2 ст. 6 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, відповідно до якої кожен, кого обвинувачено у вчиненні кримінального правопорушення, вважається невинуватим