

ЗМІСТ ПОЛОЖЕНЬ МІЖНАРОДНИХ ДОКУМЕНТІВ ЩОДО ПРІОРИТИЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРІВ У КРИМІНАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕННЯХ

THE CONTENT OF THE PROVISIONS OF INTERNATIONAL DOCUMENTS ON THE PRIORITISATION OF PROSECUTORS' ACTIVITIES IN CRIMINAL PROCEEDINGS

Подкопась С.В., д.ю.н.,
старший науковий співробітник

*Науково-дослідний інститут вивчення проблем злочинності ім. академіка В.В. Сташиса
Національної академії правових наук України
orcid.org/0000-0002-5281-3981*

Стаття присвячена аналізу змісту положень міжнародних документів у сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів щодо питання пріоритизації кримінальних проваджень та ролі прокуратури (прокурорів) у цих процесах. Пріоритизація розглядається як засіб забезпечення ефективності функціонування системи в умовах сучасних викликів (обмеженні ресурси, зростання робочого навантаження). Він на сьогодні знаходить своє відображення в документах програмного характеру (стратегія розвитку, план реформування), які, в свою чергу, визначають подальші напрями реформи (трансформаційних) змін.

Встановлено, що міжнародні документи комплексно не регламентують і не висвітлюють відповідні процедури через вузькість тематики. Водночас підкреслюється провідна роль прокуратури (прокурорів) в окремих національних системах щодо реалізації кримінальної політики, участь в якій становить одне з головних завдань прокуратури (прокурорів). Акцентовано на обов'язку держави забезпечити прокурорам можливість надання інструкцій для ефективного застосування пріоритетів такої політики (які можуть стосуватися видів злочинів, методів збирання доказів, розподілу ресурсів, обмеження тривалості розслідувань тощо), а також на проблематику фактичної реалізації таких повноважень – можливому розриву між формально закріпленою компетенцією та її практичною реалізацією, як зазначено в коментарі до п. 22 індивідуальних рекомендацій пояснювального меморандуму Рекомендації R (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя.

На підставі аналізу висновків Консультативної ради європейських прокурорів, зокрема, № 7 (2012), № 13 (2018) виокремлено та розглянуто: (1) економічний; (2) зовнішньо-організаційний і внутрішньо-організаційний аспекти пріоритизації діяльності прокурорів у кримінальних провадженнях. При цьому наголошено на недопустимості погляду на пріоритизацію та зведення її заходів до суто економічних міркувань; підкреслено, що виділення пріоритетних категорій справ допускається у виключних випадках і не повинно порушувати принципів рівності перед законом та шкодити ефективному розслідуванню інших кримінальних правопорушень.

Ключові слова: прокуратура, кримінальне провадження, пріоритизація кримінальних проваджень, міжнародні стандарти.

This article is devoted to an analysis of the content of the provisions of international documents in the field of prosecutorial activity and the status of prosecutors with regard to the issue of the prioritisation of criminal proceedings and the role of the prosecution service (prosecutors) in these processes. Prioritisation is examined as a means of ensuring the effective functioning of the system in the context of contemporary challenges, including limited resources and an increasing workload, and as an approach that is currently reflected in programmatic documents (development strategies and reform plans) defining the further directions of reform (transformational) change.

It is established that international documents do not comprehensively regulate or elaborate the relevant procedures, given the narrow and specific nature of the subject matter. At the same time, the leading role of the prosecution service (prosecutors) in certain national systems in the implementation of criminal policy is emphasised, participation in which constitutes one of the core tasks of the prosecution service. Particular attention is drawn to the State's obligation to ensure that prosecutors are able to issue instructions aimed at the effective application of the priorities of such policy (which may relate to categories of offences, methods of evidence gathering, allocation of resources, limitation of the duration of investigations, etc.), as well as to the challenges arising in the actual exercise of these powers – namely, the potential gap between formally established competence and its practical implementation. This issue is specifically referred to in the commentary to paragraph 22 of the individual recommendations of the Explanatory Memorandum to Recommendation Rec (2000)19 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member States on the role of public prosecution in the criminal justice system.

On the basis of an analysis of the Opinions of the Consultative Council of European Prosecutors, in particular Opinions No. 7 (2012) and No. 13 (2018), the following aspects of the prioritisation of prosecutorial activities in criminal proceedings are identified and examined: (1) the economic aspect; and (2) the external organisational and internal organisational aspects. It is emphasised that prioritisation must not be viewed, nor its measures reduced, solely through the prism of economic considerations. The designation of priority categories of cases is permissible only in exceptional circumstances and must not undermine the principle of equality before the law or prejudice the effective investigation of other criminal offences.

Key words: prosecution service, criminal proceedings, prioritisation of criminal proceedings, international standards.

Постановка проблеми. Сучасні складні реалії та внутрішні і зовнішні виклики, що постають перед прокуратурою України в умовах обмежених ресурсів, обумовлюють необхідність змін, спрямованих на підвищення ефективності функціонування системи. Бачення щодо цього об'єктивовано в низці документів програмного характеру, зокрема, в Стратегії розвитку прокуратури на 2025–2028 роки (далі – Стратегія) [1]. Так, стратегічними пріоритетами розвитку (в контексті системи управління прокуратурою, орієнтованої на результат) визнано: координування визначення та впровадження пріоритетів кримінальної політики на основі аналізу повних досто-

вірних даних задля злагодженої роботи органів прокуратури та органів правопорядку (п. 2.4. Стратегії), а саме посилення координаційної функції прокуратури під час реалізації повноважень у сфері протидії злочинності; визначення пріоритетних напрямів протидії злочинності залежно від її стану, структури, динаміки та тенденцій (п. п. 2.4.1. Стратегії); сприяння формуванню кримінальної політики, згідно з якою у прокурора наявні дискреційні повноваження щодо пріоритизації під час організації та процесуального керівництва досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань у кримінальному провадженні (п. 2.5.); розробка та прийняття

з урахуванням пріоритетів кримінальної політики ключових показників ефективності (КПІ) для органів прокуратури (п. 2.6. Стратегії).

Положення Стратегії в цьому контексті гармонізовані з основними напрямками реформування, що знайшли своє відображення в Комплексному стратегічному плані реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки (далі – План реформування) [2], та відповідним планом заходів, спрямованих на виконання зазначеного Плану реформування (далі – План заходів) [3]. План заходів передбачає як визначення загальнонаціональних і регіональних пріоритетів протидії злочинності, так і впровадження в прокуратурі та органах правопорядку спеціалізації для кримінального переслідування та протидії злочинності за пріоритетними напрямками, зокрема шляхом утворення (оптимізації) в Офісі Генерального прокурора та центральних апаратах органів правопорядку відповідних структурних підрозділів, розроблення стандартів, методичних рекомендацій та тренінгових програм (захід 2.4.1.) [3]. Тим самим сформовано нормативну основу для подальших змін у даному напрямі та посилення інституціональних спроможностей системи прокуратури. Водночас відповідні процеси потребують належного теоретичного осмислення і широких дискусій, дослідження зарубіжного досвіду та, можливо, зміни світогляду, адже на сьогодні ст. 2 Кримінального процесуального кодексу України встановлює виконання завдань кримінального провадження для всіх випадків вчинення кримінальних правопорушень [4]. Не менш важливим та корисним є звернення уваги на зміст положень відповідних міжнародних документів (міжнародних стандартів) в аспекті подальшого унормування та формування практики пріоритизації кримінальних проваджень.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематика пріоритизації кримінальних проваджень загалом, та, зокрема, практичних аспектів її реалізації дедалі активніше обговорюється – не лише як прояв нових управлінських підходів, а, передусім, як об'єктивна необхідність у сучасних умовах. Про це свідчать, зокрема, відповідні тематичні дискусії та круглі столи [5; 6]. У своїх наукових розвідках дослідники здебільшого звертаються до загальних питань пріоритизації у кримінальному провадженні, розкриваючи його поняття, визначаючи ознаки, ключові аспекти та виміри (Н. В. Глинська) [7]; методологічні засади та інноваційні підходи (В. М. Шевчук) [8]; права людини в системі механізму пріоритизації у кримінальному провадженні (Д. І. Клепка) [9]; розглядають їх в контексті дискреційних повноважень прокуратури (А. І. Берлач, А. В. Лапкін) [10; 11] чи при розслідуванні певних злочинів (М. І. Пашковський) [12]. При цьому зміст положень міжнародних документів в питанні пріоритизації діяльності прокурорів у кримінальних провадженнях на сьогодні у наукових джерелах не аналізувався та не висвітлювався, в той час, як звернення до нього може бути корисним в межах запланованої реформи.

Метою статті є аналіз положень міжнародних документів у сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів щодо питання пріоритизації їх діяльності у кримінальних провадженнях.

Виклад основного матеріалу. Міжнародні документи у сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів комплексно не розкривають питання пріоритизації кримінальних проваджень та ролі прокурора в цих процесах, проте згадують їх в окремих аспектах.

У п. 3 Рекомендації R (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя (далі – Рекомендація КМ РЄ) зазначається, що в деяких національних системах реалізація політики з протидії злочинності (приспосовуючи її за необхідності до дійсності на місцях і в регіонах) відноситься до одного із головних завдань прокурорів [13].

При цьому відповідно до п. 22 Рекомендації КМ РЄ на державу покладається обов'язок забезпечити прокурорам можливість надавати поліції інструкції з метою ефективного застосування пріоритетів кримінальної політики, зокрема щодо визначення категорій справ, які потребують першочергового розгляду, методів збирання доказів, використання кадрових ресурсів, тривалості розслідувань, інформування прокуратури тощо, за умови, що поліція перебуває під керівництвом прокуратури або під її наглядом.

Водночас КМ РЄ звертає увагу на проблематику фактичної реалізації таких повноважень, вказуючи на можливий істотний розрив між формально закріпленою компетенцією прокурора та її практичною реалізацією. Ефективність здійснення відповідних повноважень значною мірою залежить від того, чи наділений прокурор правом видавати загальні інструкції з метою забезпечення дотримання пріоритетів кримінальної політики. Такі пріоритети можуть стосуватися видів злочинів, методів збирання доказів, розподілу ресурсів, обмеження тривалості розслідувань або обов'язку систематичного інформування прокурора про перебіг проваджень певної категорії [13].

Подібні підходи простежуються й у висновку № 10 (2015) Консультативної ради європейських прокурорів (далі – КРЕП) «Про роль прокурорів у розслідуванні злочинів», в якому наголошується, що у разі здійснення прокурорами нагляду за слідством вони повинні бути поінформовані як про реалізацію пріоритетів кримінальної політики, так і про виконання наданих ними вказівок (п. 19). Крім того, прокурори зобов'язані враховувати питання ефективного управління людськими та фінансовими ресурсами, уникаючи неспівмірних витрат і дотримуючись принципів верховенства права та процесуальних гарантій (п. 22). У державах, де прокуратура здійснює нагляд за слідством поліції, прокурори мають бути наділені ефективними засобами для забезпечення реалізації пріоритетів кримінальної політики (п. 25, п. 26) [14].

У міжнародних документах зазначається і про економічний аспект пріоритизації, застерігаючи від переоцінки його значення. Відповідно до п. 46 висновку № 7 (2012) КРЕП «Про управління ресурсами прокурорської служби» органи прокуратури повинні відігравати певну роль в усуненні, або, принаймні, мінімізації негативного впливу економічної кризи на їх повсякденну роботу, для чого віднайти баланс між наявними ресурсами та результатами, яких прагнуть досягти. При цьому в п. 49 визнається, що ефективність витрат на розслідування злочинів не може оцінюватися традиційними методами оцінки витрат; розслідування не повинні оцінюватися лише з позиції витрат; а у п. 50 акцентується на тому, що лише у виключних випадках, реагуючи на обмеженість ресурсів, прокуратура може вдатися до виділення певних категорій справ (проваджень) чи злочинів в якості пріоритетних. При цьому така пріоритетність не повинна наносити шкоди прокурорській діяльності в цілому та ефективному розслідуванню інших видів кримінальних правопорушень; не повинна призводити до порушення основоположного принципу рівності перед законом [15].

Елементи організаційного аспекту пріоритизації відображено у висновку № 13 (2018) КРЕП «Незалежність, підзвітність та етика прокурорів», у якому зазначається, що повага до зовнішньої незалежності не заважає прокуратурі отримувати загальні вказівки щодо пріоритетів своєї діяльності, оскільки вони випливають із закону, розвитку міжнародного співробітництва або вимог, пов'язаних з організацією прокуратури (п. 34). В свою чергу, внутрішня незалежність не перешкоджає ієрархічній організації служби та укладенню загальних рекомендацій або директив щодо застосування закону для забезпечення узгодженості закону та судової практики або пріоритетів для дій прокурорів (п. 40) [16].

У надзвичайних ситуаціях, відповідно до висновку № 15 (2020) КРЕП «Роль прокурорів у надзвичайних ситу-

ація», не йдеться про розширення повноважень прокуратури, а лише про максимально ефективне використання наявної компетенції (п. 38). При цьому наголошується на необхідності збереження фокусу на пріоритетних справах та адаптації кримінальної політики до регіональних і місцевих умов (п. 42, п. 43) [17].

Висновки. Міжнародні документи у сфері прокуратури, а також статусу прокурорів хоча і не формують типову модель правового механізму пріоритизації кримінальних проваджень та ролі прокуратури (прокурорів) у ньому, водночас пропонують певні орієнтири, які можуть

бути корисними для подальших кроків у напрямі реформи за умови їх адаптації до національного кримінального процесуального законодавства, а також забезпечення балансу між підвищенням ефективності кримінального провадження, дотриманням прав людини і збереженням засад кримінального провадження.

Важливо не лише наділити прокурорів відповідним обсягом повноважень, але й не допустити розрив між формально закріпленою компетенцією та її практичною реалізацією, що зумовлює необхідність належного нормативного та організаційного забезпечення таких повноважень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Стратегія розвитку прокуратури на 2025–2028 роки: затверджено наказом Генерального прокурора від 08 жовтня 2025 року № 322. URL: https://old.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=274671 (дата звернення: 10.11.2025)
2. Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки: схвалено Указом Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/2023#n9> (дата звернення: 10.11.2025)
3. План заходів спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023 – 2027 роки: Затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2024 року № 792-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/file/text/129/f537997n20.docx> (дата звернення: 10.11.2025)
4. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> (дата звернення: 10.11.2025)
5. У фокусі – головне: як (не) працює пріоритизація кримінальних проваджень. Discussion paper. JustTalk. НАБУ. EUACI. 2024. URL: <https://drive.google.com/file/d/1HSUebdPDFJ-jMIMMYsfijvvoC782H3vB/view> (дата звернення: 30.11.2025)
6. *Пріоритизація кримінального судочинства та відновлення справедливості в контексті російсько-українського збройного конфлікту*: матеріали круглого столу, м. Харків, 23 вер. 2025 р.; НДІ вивч. проблем злочинності ім. акад. В. В. Сташиса НАПрН України, від. дослідж. проблем кримін. процесу та судоустрою. Харків: Право, 2025. 170 с.
7. Глинська Н.В. Пріоритизація у кримінальному провадженні: поняття, ознаки, ключові аспекти та виміри. *Питання боротьби зі злочинністю*. Випуск 49. 2025. С. 86–100. URL: <https://pbz.nlu.edu.ua/article/view/338481/326844> DOI: <https://doi.org/10.31359/2079-6242-2025-49-87>
8. Шевчук В.М. Пріоритизація у криміналістиці та кримінальному провадженні: методологічні засади та інноваційні підходи. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 9. 2025. С.393–397. URL: http://sej.org.ua/9_2025/85.pdf DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-9/83>
9. Клепка Д.І. Права людини в системі механізму пріоритизації у кримінальному провадженні. *Питання боротьби зі злочинністю*. Випуск 49. 2025. С.101–107. URL: <https://pbz.nlu.edu.ua/article/view/338482/326845> DOI: <https://doi.org/10.31359/2079-6242-2025-49-101>
10. Берлач А.І. Дискреційні повноваження органів прокуратури як складовий елемент їх адміністративно-правового статусу: зарубіжний досвід. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*. Серія : *Юридичні науки*. 2023. Т. 34(73), № 3. С. 150-155. URL: https://juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2023/3_2023/26.pdf DOI: <https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2023.3/26>
11. Лапкін А. В. Принцип дискреційності кримінального переслідування. *Вісник НТУУ «КПІ» Політологія. Соціологія. Право*. 2020. №. 3(47). Р. 91–95. URL: <http://socio-journal.kpi.kiev.ua/archive/2020/3/15.pdf> DOI: [https://doi.org/10.20535/2308-5053.2020.3\(47\).229488](https://doi.org/10.20535/2308-5053.2020.3(47).229488)
12. Пашковський М. І. Пріоритизація кримінальних проваджень за статтею 438 КК України: перспективи цифровізації. *Альманах наукових праць фахівців НДІ вивчення проблем злочинності імені академіка В. В. Сташиса НАПрН України за результатами досліджень у 2022 р.*; НДІ вивч. проблем злочинності ім. акад. В. В. Сташиса НАПрН України. Харків, 2023. С. 80-91.
13. On the role of public prosecution in the criminal justice system: Recommendation R (2000) 19 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 6 October 2000 and Explanatory Memorandum. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804be55a (дата звернення: 5.12.2025)
14. Opinion no. 10 (2015) of the Consultative Council of European Prosecutors to the Committee of Ministers of the Council of Europe on the role of prosecutors in criminal investigations. URL: <https://rm.coe.int/1680747720> (дата звернення: 5.12.2025)
15. Opinion no. 7 (2012) of the Consultative Council of European Prosecutors on the management of the means of prosecution services. URL: <https://rm.coe.int/16807475b5> (дата звернення: 5.12.2025)
16. Незалежність, підзвітність та етика прокурорів: висновок Консультативної ради Європейських прокурорів (CCPE) від 23 листопада 2018 року № 13 (2018). URL: <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-ukr/1680939322> (дата звернення: 5.12.2025)
17. Роль прокурорів у надзвичайних ситуаціях, особливо під час пандемії: висновок Консультативної ради Європейських прокурорів (CCPE) від 19 листопада 2020 року № 15 (2020). URL: <https://rm.coe.int/ccpe-opinion-no-15-2020-ua/1680aa2991> (дата звернення: 5.12.2025)

Дата першого надходження рукопису до видання: 26.11.2025
 Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 12.12.2025
 Дата публікації: 31.12.2025