

УДК 349:342
DOI

ПРИНЦИПИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ ПРОКУРАТУР У КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Котова Л.В.

PRINCIPLES OF THE FUNCTIONING OF SPECIALIZED PROSECUTOR'S OFFICES IN THE CONTEXT OF THE REFORM OF THE PROSECUTION SERVICE OF UKRAINE

Kotova L.V.

У статті здійснено комплексне доктринальне осмислення принципів діяльності спеціалізованих прокуратур як самостійного рівня конкретизації загальних засад організації прокуратури. Обґрунтовано, що принцип спеціалізації має розглядатися не лише як організаційний інструмент, а як самостійний правовий принцип, тісно пов'язаний із принципом незалежності прокурора. Наголошується на необхідності дотримання принципу політичної нейтральності та впровадження меритократичного підходу до кадрового забезпечення як фундаментальних умов розбудови професійної та автономної системи спеціалізованих підрозділів. Окрему увагу приділено аналізу проблем правового регулювання інституційної незалежності спеціалізованих прокурорів у контексті стандартів Ради Європи та рекомендацій Венеційської комісії щодо розмежування адміністративних і процесуальних повноважень. Робиться висновок, що поєднання принципів єдності та спеціалізації дозволяє трансформувати прокуратуру з універсальної структури в адаптивний інструмент захисту законності, здатний ефективно реагувати на складні виклики сучасної злочинності. Запропоновано підхід до інтерпретації діяльності спеціалізованої прокуратури у сфері оборони як функціонального елементу механізму забезпечення національної безпеки в умовах воєнного стану.

Ключові слова: *органи прокуратури, принципи, прокуратура, основні моделі організації прокуратури, прокурор, Спеціалізована прокуратура, правове регулювання, реформування органів прокуратури, верховенство права, принцип спеціалізації, прокурор в сфері оборони, незалежність прокурора, професійна компетентність, воєнний стан, європейські стандарти.*

Постановка проблеми. Реформування органів прокуратури в Україні є ключовим елементом трансформації правової системи, спрямованим на забезпечення верховенства права, боротьбу з корупцією та інтеграцію до Європейського Союзу. Вважаємо, що саме прийняття у 2014 р. Закону України «Про прокуратуру» [1] стало відправною точкою

системної трансформації органів прокуратури, заклавши фундамент для переходу від радянської моделі до європейських стандартів. На законодавчому рівні запроваджено інституційні механізми забезпечення незалежності прокурора, зокрема, розмежовано адміністративні та процесуальні повноваження, а також створено

передумови для функціонування органів прокурорського самоврядування як гаранта автономії системи. Також нормативно було закріплено відмову від функції загального нагляду, що вказує на зміну парадигми діяльності прокуратури – від репресивного органу до інституції, що стоїть на захисті прав людини.

Система прокуратури України є єдиною централізованою структурою, що включає Офіс Генерального прокурора, обласні та окружні прокуратури. Спеціалізовані прокуратури, як-от Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП, яка є юридичною особою публічного права) та спеціалізовані прокуратури, які діють *на правах структурних підрозділів Офісу Генерального прокурора*, зокрема, екологічні та у сфері оборони, є окремими, але інтегрованими частинами цієї системи, що виконують специфічні завдання. Спеціалізовані прокуратури, як інститут спеціалізації в системі прокуратури, відіграють важливу роль у концентрації зусиль на специфічних сферах кримінальної юстиції, таких як антикорупційна діяльність, захист довкілля чи забезпеченні законності в оборонній сфері.

Метою статті є комплексний аналіз принципів функціонування спеціалізованих прокуратур у процесі реформування системи прокуратури. Дослідження ґрунтується на порівняльно-правовому аналізі національного законодавства, стандартів Ради Європи, висновків Венеційської комісії, а також досвіду держав Європи та США.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Підґрунтям цієї наукової статті стали теоретико-прикладні дослідження таких вчених як: В. Бринцев, Л. Давиденко, О. Єні, І. Конончук, О. Кучинська, О. Лапкін, Д. Лук'янов, С. Подкопаєв, Г. Пономарова, М. Руденко, В. Савченко, О. Світлічний, Г. Татаренко, О. Толочко, О. Хотинська-Нор, Ю.

Циганюк, В. Юрчишин та ін., які присвячені як актуальним проблемам прокурорської діяльності, різним аспектам законодавчого регулювання організації та функціонування прокуратури, так і порівняльному аналізу, зокрема, моделі прокурорського самоврядування в Україні та країнах Європи, місця та ролі Європейської прокуратури у системі правоохоронних органів Євросоюзу. Однак, ці дослідження в основному приділені загальним аспектам прокурорської діяльності та не зосереджуються детально на дослідженні спеціалізації як чинника підвищення ефективності діяльності прокуратури, тому актуальність обраної теми зумовлена необхідністю виокремлення та систематизації загальних та специфічних засад діяльності цих підрозділів. Адже в умовах динамічної трансформації правового поля виникає гостра потреба не просто у формальному існуванні спеціалізованих структур, а у забезпеченні їхньої функціональної автономії та професійної спроможності.

Виходячи з вищевикладеного, аналіз принципів функціонування спеціалізованих прокуратур дозволяє не лише глибше зрозуміти внутрішню архітектуру оновленої системи, а й визначити вектори подальшого вдосконалення законодавства, у тому числі, шляхом детального розгляду як загальносистемних принципів, так і тих специфічних стандартів, що визначають статус спеціалізованих прокурорів у сучасних реаліях.

Виклад основного матеріалу. Прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII (із змінами) [1], здійснює встановлені Конституцією України [2] функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

У юридичній літературі досі є актуальним питання – до якого виду влади належить прокуратура: законодавчої, виконавчої чи судової. Більшість вчених підтримають позицію, що прокуратура є самостійним державним органом, що не належить до жодної з гілок влади, забезпечуючи баланс між захистом прав людини, суспільних інтересів та державних пріоритетів.

Діяльність органів прокуратури – один із засобів реалізації державної влади, яка функціонує виключно в інтересах цієї держави, вона закріплена в Конституції України та в інших правових актах. Державні інтереси полягають у захисті суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону, державної безпеки тощо, вказують вчені [3].

В навчальному посібнику М.А. Макаров, А.С. Симчук, М.Й. Кулик, Ю.В. Терещенко, С.В. Харченко вказують, що «Прокуратура України – самостійний централізований орган державної влади, що діє в системі правоохоронних органів держави та забезпечує захист від неправомірних посягань на суспільний і державний лад, права й свободи людини, а також основи демократичного устрою засобами та методами, які передбачено законом» [4, с. 244]. Також можна зустріти позиції науковців щодо необхідності включення прокуратури у вертикаль судової влади. Так, С.О. Лашутін вважає «доцільним розглянути можливість поширення цієї тенденції і в Україні, проте із врахуванням вітчизняних правових традицій» [5, с. 168].

Аналіз світового досвіду свідчить про відсутність універсального підходу до визначення інституційного статусу прокуратури в архітектурі державних органів. Така багатоманітність зумовлена історичними, культурними та правовими особливостями кожної країни, що призводить

до формування специфічних систем, які безпосередньо впливають на рівень незалежності, ефективності та підзвітності прокурорів. Компаративні дослідження дозволяють виокремити три основні моделі організації прокуратури, що відображають еволюцію від традиційних систем до сучасних демократичних стандартів, а саме: судову, виконавчу та автономну.

Судова модель притаманна низці європейських держав (Франція, Італія, Бельгія) та більшості постсоціалістичних країн (Литва, Грузія, Болгарія). У такій системі прокуратура функціонує безпосередньо при судових установах, що має на меті наближення прокурорського статусу до статусу суддів. Судова модель інтегрує прокуратуру в судову систему, де прокурори розглядаються як магістрати або судові чиновники, що забезпечує вищий рівень незалежності від політики.

Типовим прикладом є Франція, де прокуратура (*Parquet*) є частиною судової влади, а прокурори призначаються подібно до суддів і підпорядковуються Міністерству юстиції лише адміністративно. Це дозволяє прокурорам діяти як «охоронці закону» в судових процесах, але зберігає певний урядовий вплив через призначення. У Нідерландах та Німеччині прокуратура також функціонує при судах, з акцентом на централізовану структуру, де незалежність гарантується конституційними нормами.

Згідно з доповіддю Європейської мережі рад юстиції (ENCJ) [6], така модель сприяє балансу між незалежністю та підзвітністю, оскільки прокурори захищені від політичного тиску подібно до суддів. Наукові погляди, викладені в журналі «*Chinese Journal of International Law*», підкреслюють, що в цивільно-правових системах ця модель еволюціонувала від римського права, де прокурор є «стороною в процесі», забезпечуючи об'єктивність [7]. Однак, як

зазначають автори з DPLF (Due Process of Law Foundation), у Латинській Америці подібні моделі стикаються з проблемами корупції, де судова інтеграція не завжди запобігає втручання виконавчої влади [8].

Аналізуючи ефективність судової моделі, дослідники з Oxford Public International Law вказують, що ця модель мінімізує дискрецію, роблячи прокурора більш залежним від доказів, але може уповільнювати реакцію на суспільні виклики. У цілому, вона ідеальна для країн з сильними традиціями верховенства права, де судова незалежність є конституційною нормою [9].

Виконавча модель є досить поширеною і реалізована в США, Німеччині, Японії та Австрії. Виконавча модель передбачає підпорядкування прокуратури виконавчій владі, часто через Міністерство юстиції або аналогічні структури. У цій системі прокурори розглядаються як частина урядового апарату, що забезпечує координацію з політикою держави, але водночас підвищує ризики політичного втручання.

Класичним прикладом є Сполучені Штати Америки, де федеральні прокурори (U.S. Attorneys) призначаються Президентом і підпорядковуються Генеральному прокурору (Attorney General), який є членом Кабінету Міністрів. Це призводить до більшої політичної підпорядкованості: прокурори можуть бути звільнені за політичними мотивами, а їхні рішення часто впливають на вибори чи партійні інтереси. Модель сприяє децентралізації, де місцеві прокурори (district attorneys) обираються на виборах, що посилює громадський контроль, але також робить систему вразливою до популізму та лобювання [10]. У Європі подібна модель спостерігається в деяких країнах, наприклад, у Великій Британії, де Crown Prosecution Service підпорядковується Attorney General, який є політичною фігурою.

Цікавим прикладом є Польща, де модель тяжіє до виконавчої гілки влади та спостерігається дискусійне поєднання посад Міністра юстиції та Генерального прокурора. Однак, вчені та міжнародні інституції, наприклад, Венеційська комісія, вбачають певні ризики такої моделі у Польщі. Зокрема, вказується на ризик надмірного впливу Міністра юстиції через право втручатися в конкретні кримінальні провадження та змінювати склад груп прокурорів, що є значно сильнішим впливом, ніж у більшості інших країн виконавчої моделі, а також на питання незалежності – через таке поєднання функцій виникає ризик політизації кримінального переслідування, що неодноразово ставало предметом критики у звітах Європейської Комісії.

Дослідження у звіті OECD про незалежність прокурорів у Східній Європі та Центральній Азії вказує, що виконавча модель ефективна для швидкого реагування на державні пріоритети, як-от боротьба з тероризмом, але знижує незалежність, оскільки прокурори можуть отримувати вказівки від уряду [11]. Критики, такі як дослідники з Emory University, аргументують, що в країнах з сильною виконавчою владою, як Південна Корея, це призводить до політизації прокуратури, де незалежність стає ілюзією через ієрархічний контроль. Загалом, ця модель підходить для федеративних держав, де потрібна гнучкість, але вимагає додаткових механізмів, як судовий нагляд, для запобігання зловживанням [12].

Автономна модель характеризується позиціонуванням прокуратури як незалежної інституції з особливим конституційним статусом. У цій системі прокуратура діє як незалежний орган, що не входить безпосередньо до жодної з гілок влади, забезпечуючи максимальну дистанційованість від політичного впливу. Прикладами таких систем є Італія та

Португалія, де прокуратура іноді описується як своєрідна «четверта гілка» влади. У цих країнах прокурори часто мають статус, подібний до магістратів, з сильними гарантіями незмінюваності та захисту від звільнення.

В Італії ключовим елементом є принцип обов'язковості кримінального переслідування (*obbligatorietà dell'azione penale*), який зобов'язує прокурорів ініціювати справи за наявності достатніх підстав, незалежно від політичного тиску. Це сприяє незалежності від уряду та дозволяє ефективно розслідувати корупцію на високому рівні, як це було під час великої антикорупційної кампанії «Чисті руки» (*Mani Pulite*) у 1990-х роках, коли було викрито численні випадки хабарництва серед політиків та бізнесу. Дослідження та звіти європейських організацій, що займаються питаннями незалежності магістратів, підкреслюють, що така модель забезпечує максимальний рівень автономії прокуратури, сприяючи захисту суспільних інтересів та боротьбі з системною корупцією. Водночас вони зазначають необхідність потужних механізмів внутрішнього контролю, прозорості та підзвітності, щоб уникнути можливих зловживань.

Порівняльні наукові дослідження показують, як у деяких країнах Центральної та Східної Європи, наприклад у Польщі та Угорщині, спроби політичних реформ призвели до послаблення автономії прокуратури та судової системи загалом, що знизило громадську довіру до цих інституцій. Ще одним прикладом є Японія, де прокуратура володіє значною автономією, але поєднаною з жорсткою внутрішньою ієрархією, що сприяє високій ефективності розслідувань та низькому рівню помилок у кримінальному процесі. Критики цієї моделі, зокрема в юридичній літературі, попереджають про ризики надмірної автономії: без достатнього зовнішнього

нагляду вона може призводити до ситуацій, коли прокурори мають надто велику владу, що потенційно загрожує правам обвинувачених та балансу в системі правосуддя. Загалом, автономна модель особливо корисна для країн із перехідною демократією, де потрібно активно боротися з корупцією та політичним впливом, але її успіх залежить від ретельного балансу між незалежністю та механізмами підзвітності [13], [14].

Варто зауважити, що проаналізовані моделі не є жорстко фіксованими й часто містять елементи гібридності. Яскравим прикладом децентралізованого підходу є Швейцарія, де статус прокурора варіюється на рівні кантонів: від приналежності до виконавчої влади до виборності посад безпосередньо народом або парламентом [15, с. 45]

Як підкреслюється у звітах ООН з питань протидії злочинності та кримінального правосуддя (UNODC), вибір конкретної моделі є визначальним для встановлення балансу між прокурорською незалежністю та політичним контролем. Сучасний вектор розвитку правових інститутів демонструє зміщення акцентів у бік забезпечення процесуальної самостійності прокурора як фундаментальної умови забезпечення справедливості та запобігання зловживанням владою. Аналізуючи ці моделі, науковці, відзначають, що вони відображають еволюцію від колоніальних систем до сучасних демократичних стандартів, де акцент робиться на незалежності для забезпечення справедливості [16], [17].

На підставі проведеного дослідження можемо виснувати, що сучасна модель прокуратури України після реформ 2014 та 2019 р.р. характеризується переходом до автономного типу з наближенням до судової гілки влади. Це підтверджується такими ключовими змінами, а саме: - конституційні

зміни: у 2016 році розділ Конституції «Прокуратура» було вилучено, а відповідні норми перенесено до Розділу VIII «Правосуддя», що формально закріпило прокуратуру в системі органів, що забезпечують функціонування правосуддя; - відмова від радянської спадщини «загального нагляду», та перехід від діяльності прокуратури як «четвертої гілки влади» з надширокими повноваженнями, до звуження та конкретизації її ролі як процесуальна діяльність; - інституційна незалежність, зокрема, через створення органів прокурорського самоврядування (Рада прокурорів України) та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (КДКП), що дозволило дистанціювати відомство від прямого впливу виконавчої (Міністерство юстиції) та законодавчої гілок влади.

Визначення інституційного статусу прокуратури в архітектурі державної влади безпосередньо впливає на правове становище спеціалізованих прокуратур у системі органів прокуратури, оскільки їх роль, обсяг автономії та функціональне призначення значною мірою залежать від моделі прокуратури, обраної конкретною державою. Порівняльно-правовий аналіз свідчить, що у країнах, де прокуратура організаційно тягнє до виконавчої влади, як, наприклад, у США, їй притаманні ознаки політичної підпорядкованості, що потенційно може ускладнювати здійснення ефективного кримінального переслідування щодо представників владної еліти. Натомість у державах з автономною моделлю прокуратури, зокрема в Італії, спеціалізовані прокуратури – такі як органи з протидії мафії та організованій злочинності (Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (DNAA) [18], прокуратури, що розслідують корупційні та економічні злочини, а також військові прокуратури (Procura Militare), – користуються значно вищим рівнем

інституційної незалежності, що позитивно позначається на результативності їх діяльності. Водночас у дослідженнях організації *Justice Initiative* підкреслюється, що гібридні моделі прокуратури, зокрема як у Болгарії, створюють можливості для адаптації спеціалізації до національних потреб, однак водночас вимагають додаткових реформ, спрямованих на посилення гарантій незалежності прокурорів [19].

У національному правопорядку функціонування прокуратури України ґрунтується на системі фундаментальних засад, які визначають ключові характеристики її діяльності та формують обов'язкові вимоги до організації й здійснення прокурорських повноважень. Основні засади організації та діяльності прокуратури закріплені у статті 3 Закону України «Про прокуратуру» [1] та охоплюють принципи верховенства права і пріоритету прав людини, законності, справедливості, неупередженості й об'єктивності, територіальності, презумпції невинуватості, незалежності прокурорів, політичної нейтральності прокуратури, недопустимості незаконного втручання в діяльність інших гілок влади, поваги до незалежності суддів, прозорості діяльності органів прокуратури, а також дотримання вимог професійної етики та поведінки. Водночас наведені засади мають загальний характер і потребують доктринального уточнення з урахуванням сучасних трансформацій прокуратури та розвитку спеціалізованих форм прокурорської діяльності, що зумовлює необхідність звернення до наукових підходів щодо змісту та меж реалізації окремих принципів. Важливим доктринальним доповненням до розуміння принципу незалежності прокурора є підхід, запропонований Г. В. Татаренко [20], яка обґрунтовує його нерозривний зв'язок із

професійною етикою та трудовим статусом працівників прокуратури. Зокрема, авторка наголошує, що «незалежність прокурора є не лише інституційною гарантією, а й необхідною передумовою дотримання професійної етики та належного виконання службових обов'язків». У такому розумінні принцип незалежності виходить за межі суто процесуальної категорії та набуває системного характеру, охоплюючи кадрові, дисциплінарні й етичні аспекти діяльності прокурора. Це положення має принципове значення для спеціалізованих прокуратур, у яких незалежність прокурора поєднується з підвищеними вимогами до професійної компетентності, доброчесності та відповідальності, що, у свою чергу, обґрунтовує розгляд спеціалізації як самостійного принципу діяльності, тісно пов'язаного з принципом незалежності.

Запропоноване доктринальне розуміння принципу незалежності дозволяє по-новому оцінити зміст і спрямованість реформ органів прокуратури, здійснених у 2014 та 2019 роках. Саме ці реформи зумовили докорінну зміну парадигми організації прокуратури України, пов'язану з відходом від жорстко централізованої радянської моделі та переходом до системи, у якій адміністративна ієрархія чітко відокремлена від процесуальної діяльності прокурора. Запровадження механізмів, спрямованих на обмеження втручання керівництва у прийняття процесуальних рішень у конкретних кримінальних провадженнях, стало одним із ключових досягнень зазначених реформ і створило інституційні передумови для забезпечення реальної, а не формальної самостійності прокурора, зокрема у межах спеціалізованих прокуратур.

Саме в такому нормативно-організаційному контексті актуалізується необхідність звернення до теоретичних засад прокуратури як інституту кримінальної

юстиції, оскільки практична трансформація прокурорської системи неминуче потребує її доктринального осмислення. Теоретичним фундаментом функціонування прокуратури виступають принципи незалежності, ієрархічності та функціональної автономії, відповідно до яких прокурори реалізують свої повноваження як представники держави в суді, здійснюють процесуальне керівництво досудовим розслідуванням та виконують роль гарантів захисту суспільних інтересів у кримінальному провадженні.

На нашу думку, ефективна організація роботи в кожній прокуратурі починається з двох основних елементів, а саме: правильної розстановки кадрів і забезпечення їх взаємодії, що дає змогу, з одного боку, чітко розмежувати службові обов'язки кожного працівника прокуратури, а з іншого – забезпечує їх взаємодію в процесі здійснення покладених на них функцій, зокрема, 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом (ст. 131-1 Конституції України, Розділ VIII Правосуддя) [2].

Аналіз Закону України «Про прокуратуру» дозволяє виокремити ще два принципи, а саме: принцип єдності, який підкреслює, що система прокуратури є єдиною для всієї держави та має спільні завдання, функції та правові засади діяльності для всіх рівнів прокурорів; та принцип спеціалізації – в системі прокуратури діють спеціалізовані органи (наприклад, Спеціалізована антикорупційна прокуратура – САП та окружні/обласні прокуратури, де створюються підрозділи за напрямками, як-от

ювенальна превенція, екологія, оборонна сфера). Вважаємо, що особливої ваги для нашого дослідження набуває взаємозв'язок принципів єдності та спеціалізації.

Принцип єдності гарантує цілісність системи прокуратури та спільність її завдань на всіх рівнях. Це забезпечує узгодженість дій від Генеральної прокуратури до окружних, запобігаючи фрагментації. У контексті реформ 2014 р., як аналізує стаття в «Access to Justice in Eastern Europe», єдність посилюється через єдиний реєстр досудових розслідувань, що дозволяє централізований моніторинг. Однак, наукові погляди, викладені в DGAP, критикують, що в умовах децентралізації влади єдність може конфліктувати з регіональними особливостями, особливо на окупованих територіях. Аналіз показує, що цей принцип сприяє ефективності, але потребує балансу з незалежністю для уникнення монополії [21].

Водночас принцип спеціалізації зумовлює існування та розвиток спеціалізованих органів (зокрема, САП) та профільних підрозділів (ювенальних, екологічних, військових). Закон 2014 р. ввів спеціалізацію для підвищення ефективності в складних сферах. Аналіз «Razom for Ukraine» показує, що це адаптує прокуратуру до сучасних загроз, як кіберзлочинність чи війна [22].

Саме поєднання принципів єдності та спеціалізації дозволяє системі прокуратури ефективно реагувати на складні та специфічні виклики сучасної злочинності, зберігаючи при цьому інституційну монолітність органу. У цьому сенсі спеціалізація постає не лише як організаційно-функціональний механізм підвищення професійності прокурорської діяльності, а й як фундаментальна передумова забезпечення реальної, а не декларативної незалежності прокурора в умовах зростання складності та суспільної чутливості кримінально-правових процесів.

Загалом теоретичні основи функціонування спеціалізованих прокуратур в Україні ґрунтуються на концепціях верховенства права, незалежності прокуратури як інституту кримінальної юстиції та функціональної диференціації в правовій системі. Еволюція цих принципів відбувалася в межах реформ, спрямованих на подолання радянської моделі загального нагляду та формування європейського підходу, орієнтованого на кримінальне переслідування з пріоритетом захисту прав людини. Саме в такому нормативно-принциповому вимірі спеціалізовані прокуратури слід розглядати як інструмент поглибленої реалізації загальних засад діяльності прокуратури, адаптованих до специфіки окремих сфер правозастосування. Орієнтиром для реформування є норми Європейського Союзу та Ради Європи, які встановлюють стандарти прокуратури, базовані на принципах незалежності, ефективності, прозорості та підзвітності, як закріплено в Рекомендації Rec(2000)19 Комітету Міністрів Ради Європи, думках Венеційської комісії та *acquis communautaire* ЄС. Прокуратура повинна бути незалежною від виконавчої влади, з чітким розподілом функцій між розслідуванням та оперативною діяльністю, забезпечуючи дотримання Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ, статті 5-6) [23].

У ЄС спеціалізовані прокуратури, як-то Європейська публічна прокуратура (EPPO), фокусуються на фінансових злочинах проти Союзу, з принципами автономії та міжнаціональної координації (Регламент (ЄС) 2017/1939). Рада Європи у порівняльних дослідженнях підкреслює роль самоврядних органів, таких як прокуратурні ради, для захисту від політичного впливу, з змішаною складовою (прокурори, юристи, громадянське суспільство) для демократичної легітимності.

Вплив на Україну проявляється в гармонізації законодавства для євроінтеграції: створення САП та НАБУ було вимогою ЄС для безвізового режиму та статусу кандидата (2022 рік). Проекти ЄС, як Pravo-Justice та EUAM Ukraine, підтримують реформи, фокусуючись на цифровізації, прозорому доборі та розслідуванні міжнародних злочинів. Зміни до Кримінального процесуального кодексу (КПК) та Закону «Про прокуратуру» відповідають ЄКПЛ, але потребують уточнень щодо конфіскації, затримань та незалежного розслідування порушень прав.

Європейський Союз акцентує на незалежності спеціалізованих органів від Генпрокурора, як вказано у рекомендаціях 2023-2025 років, для уникнення ієрархічної залежності [24].

Спеціалізація прокуратури, як елемент реформ, базується на принципах ефективності та професійності, де вузьке фокусування на певних сферах (антикорупція, екологія, оборона) дозволяє оптимізувати ресурси та підвищити якість правозастосування, відповідно до діалектичного підходу до еволюції правових інститутів.

Саме вузька функціональна спрямованість дозволяє забезпечити: 1) оптимізацію ресурсного забезпечення – коли відбувається концентрація інтелектуальних та технічних ресурсів на пріоритетних напрямках; 2) інституційну глибину – коли відбувається перехід від загального нагляду до фахового правозастосування, що вимагає специфічних знань (наприклад, в аудиті, військовій справі чи екологічній експертизі); 3) процесуальну автономність, що дозволяє створити додаткові гарантії незалежності прокурорів у справах з високим суспільним резонансом. Таким чином, спеціалізація виступає необхідною умовою трансформації прокуратури з громіздкої універсальної

структури в адаптивний, високопрофесійний інструмент захисту законності, де якість прокурорської діяльності прямо корелює з рівнем професійної спеціалізації кадрів.

У контексті спеціалізації, аналіз теоретичних поглядів (наприклад, у статті О. Світличного «Функції прокуратури в механізмі забезпечення прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави» [25]) дозволяє зацентрувати увагу на динамічний характер функцій прокуратури, що адаптуються до соціально-політичних змін, таких як воєнний стан, де спеціалізовані органи (наприклад, у сфері оборони) застосовують норми міжнародного гуманітарного права для розслідування воєнних злочинів. Принцип незалежності тут диференціюється як: функціональна незалежність (в конкретних справах) та інституційна незалежність (організаційна), з гарантіями від зовнішнього впливу через меритократичний добір, дисциплінарні процедури та захист від загроз, як у стандартах Міжнародної асоціації прокурорів (1999) [26].

Важливо підкреслити, що меритократичний добір (від лат. *meritus* – достойний і грец. *kratos* – влада) – це система найму та просування по службі, що базується виключно на особистих досягненнях, здібностях та професійній компетентності кандидата, а не на його зв'язках, походженні чи лояльності. Саме у контексті реформи прокуратури меритократія є альтернативою «кумівству» та політичним призначенням. Такий підхід характеризується об'єктивністю, коли використовуються вимірювані критерії (тести на знання законодавства, тести на загальні здібності (IQ), психологічне профілювання); конкурсністю, що передбачає відкритий доступ до вакансій для всіх осіб, які відповідають кваліфікаційним вимогам; а також політичну нейтральність та доброчесність, що включає, зокрема,

перевірку етичних стандартів та відповідності стилю життя кандидата його доходам.

Академічні погляди на спеціалізацію підкреслюють її як інструмент підвищення ефективності, де гомогенність функцій (повторюваність та однорідність) поєднується з гнучкістю, дозволяючи створювати спеціалізовані підрозділи (антикорупційні, екологічні, ювенальні, воєнні) для цільового правозастосування. Теоретично, це відповідає діалектичному переосмисленню доктрин, де функції прокуратури не статичні, а еволюціонують, наприклад, під впливом воєнного стану [27], з розширенням ролей у документуванні злочинів та міжнародній співпраці. Критичні погляди, зокрема, (О.В. Чорна [28, с. 265] вказуює на необхідність судового контролю за обмеженнями прав для уникнення свавільного втручання, підкреслюючи баланс між ефективністю та правами людини.

Проведений компаративний аналіз підкреслює, що спеціалізовані прокуратури еволюціонують від радянської моделі загального нагляду до європейської орієнтації на кримінальне переслідування, з акцентом на незалежність та підзвітність, як механізми запобігання політичному зловживанню (дослідження Венеційської комісії та ССРЕ) [29], [30].

Загальні принципи спеціалізованих прокуратур в Україні включають незалежність, політичну нейтральність, ефективність та професійність, закріплені в Законі «Про прокуратуру» [1]. Теоретично, незалежність забезпечує захист від зовнішнього впливу, з заборонаю на партійну приналежність та публічну політичну діяльність, тоді як ефективність досягається через концентрацію компетенцій у вузьких сферах.

Венеціанська комісія окремо відзначила включення до переліку принципів діяльності прокуратури кількох нових принципів,

зокрема, принципу політичної нейтральності прокуратури на етапі роботи над проектом закону «Про прокуратуру». Таким чином, протягом останніх кількох років принцип політичної нейтральності поступово формувався та впроваджувався як принцип функціонування прокуратури. Сьогодні цей принцип є фундаментальним та незмінним.

Це питання є ще більш важливим для України через безпосередню участь Верховної Ради України, політичного органу, залученого до процедури призначення та звільнення Генерального прокурора, оскільки вона надає повноваження для таких призначень або звільнень. Парламент України зберігає за собою право висловити недовіру Генеральному прокурору, що призводить до його фактичної відставки з посади (пункт 25 частини 1 статті 85 Конституції України в редакції Закону № 1401-VIII від 02.06.2016 - надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора; висловлення недовіри Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади) [2].

Логічним продовженням такого підходу є необхідність доктринального осмислення спеціальних принципів діяльності спеціалізованих прокуратур, які, не заперечуючи загальних засад, закріплених у статті 3 Закону України «Про прокуратуру», виконують функцію їх конкретизації та адаптації до окремих сфер правозастосування. Йдеться, зокрема, про принцип функціональної спеціалізації, принцип підвищеної професійної компетентності, принцип посиленої інституційної незалежності у справах підвищеного суспільного інтересу, а також принцип адаптивності до особливих правових режимів.

Особливо виразно значення цих принципів проявляється у діяльності прокуратури у сфері оборони, яка функціонує

в умовах воєнного стану, підвищеної секретності, специфіки військової служби та необхідності застосування норм міжнародного гуманітарного права. За таких обставин функціональна спеціалізація передбачає не лише концентрацію кримінальних проваджень відповідної категорії, а й формування сталої експертної спроможності прокурорів у питаннях військового управління, оборонних закупівель, дисциплінарної відповідальності військовослужбовців і документування воєнних злочинів. Водночас принцип інституційної незалежності у цій сфері потребує посилення правових гарантій від політичного, адміністративного та відомчого впливу з огляду на стратегічне значення оборонного сектору для держави.

У такому вимірі спеціалізована прокуратура у сфері оборони постає не як звичайний структурний підрозділ системи прокуратури, а як окремий функціональний елемент механізму забезпечення національної безпеки та правопорядку, діяльність якого має ґрунтуватися на органічному поєднанні загальноправових і спеціальних принципів.

Серед цих засад визначальне місце посідає принцип незалежності, адже саме він виступає системоутворювальною умовою належного виконання прокуратурою своїх конституційних функцій у сферах із підвищеним рівнем політичної, воєнної та суспільної чутливості. Незалежність є фундаментальним принципом, що забезпечує здійснення прокурорами своїх повноважень виключно в межах закону та на підставі внутрішнього переконання, без незаконного впливу з боку органів влади, посадових осіб чи інших заінтересованих суб'єктів. Саме тому після законодавчих реформ особливого значення набула процесуальна самостійність прокурора, за якої вищі рівні прокурорської ієрархії позбавлені можливості диктувати рішення у конкретних кримінальних

провадженнях, за винятками, прямо передбаченими

Кримінальним процесуальним кодексом України. У звітах Ради Європи щодо підтримки реформ органів прокуратури окремо наголошується, що створення Ради прокурорів України та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів істотно обмежило концентрацію впливу в руках Генерального прокурора та наблизило українську модель прокуратури до європейських стандартів інституційної незалежності.

У науковій літературі обґрунтовується позиція, відповідно до якої інституційна незалежність прокуратури в Україні після реформ істотно посилилася, зокрема завдяки створенню спеціалізованих антикорупційних органів. Водночас дослідники справедливо звертають увагу на збереження системних викликів, серед яких особливе місце посідають ризики політичного та адміністративного впливу на діяльність САП, що неодноразово фіксувалося у звітах міжнародних експертних інституцій [31], [32]. За таких умов саме функціонування спеціалізованих прокурорських підрозділів - як-от САП або прокуратур у сфері оборони - передбачає формування додаткових правових та інституційних бар'єрів проти зовнішнього й внутрішнього тиску.

У цьому контексті незалежність перестає бути суто декларативною засадою та набуває конкретного нормативного й організаційного змісту, виявляючись у спеціальному порядку добору кадрів, автономних механізмах внутрішньої підзвітності, а також у захищеності процесуальних рішень прокурора від втручання неуповноважених суб'єктів. Такий підхід дозволяє розглядати спеціалізацію не лише як інструмент підвищення ефективності правозастосування, а як необхідний етап еволюції прокуратури, спрямований на формування по-справжньому

незалежної фігури прокурора в системі кримінальної юстиції.

Можемо констатувати, що сучасна модель прокуратури України еволюціонує у напрямі гібридної конструкції, яка поєднує елементи інституційної автономії з європейськими стандартами організації правосуддя та функціонально тяжіє до судової гілки влади. Водночас, як справедливо наголошується в аналітичних матеріалах провідних міжнародних правничих організацій, зокрема American Bar Association, незалежність прокуратури є не статичним досягненням, а динамічним процесом, що потребує постійного моніторингу та корекції [33].

Порівняльний аналіз засвідчує, що Україна має потенціал для запозичення окремих елементів автономних моделей організації прокуратури з метою подальшого розвитку спеціалізації, забезпечивши при цьому належний баланс між незалежністю, підзвітністю та ефективністю прокурорської діяльності. Реалізація такого підходу на національному рівні зумовлює необхідність звернення до чинної організаційно-правової конструкції спеціалізованих прокуратур та з'ясування того, яким чином принцип спеціалізації втілюється в межах єдиної системи прокуратури України.

У цьому зв'язку слід зазначити, що спеціалізовані прокуратури в Україні утворюються як структурні підрозділи Офісу Генерального прокурора або регіональних прокуратур з метою реалізації принципу спеціалізації в межах єдиної системи прокуратури. Відповідно до статті 7 Закону України «Про прокуратуру» [1], такі підрозділи забезпечують здійснення базових функцій прокуратури – процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, підтримання публічного обвинувачення та представництво інтересів держави в суді – з урахуванням специфіки окремих категорій

кримінальних проваджень. У цьому контексті Спеціалізовані прокуратури виступають інституційною формою реалізації загальних принципів діяльності прокуратури – законності, незалежності, об'єктивності та професійності – через їх функціональну конкретизацію у визначених сферах правозастосування.

Показовим прикладом є діяльність Спеціалізованої прокуратури у сфері оборони Центрального регіону, яка функціонує на правах обласної прокуратури та здійснює повноваження на території Вінницької, Житомирської, Київської, Полтавської, Сумської, Черкаської, Чернігівської областей і м. Києва. Її організаційна структура, що включає підрозділи процесуального керівництва досудовим розслідуванням, підтримання публічного обвинувачення, представництва інтересів держави, аналітичного забезпечення, кадрової та режимно-секретної роботи, відображає поєднання принципу єдності прокурорської системи з принципом функціональної диференціації. Така структура дозволяє забезпечити внутрішню узгодженість діяльності та водночас створює передумови для підвищеної професійної компетентності прокурорів у сфері оборони [34].

Практичні результати діяльності Спеціалізованої прокуратури у сфері оборони у 2023-2025 роках засвідчують, що реалізація принципу спеціалізації у поєднанні з принципом незалежності має безпосередній вплив на ефективність прокурорської діяльності. Зокрема, мова йде про розслідування кримінальних правопорушень проти основ національної безпеки, фактів державної зради та колабораціонізму, викриття корупційних схем у сфері оборонних закупівель, злочинів, пов'язаних із розпорядженням військовим майном, а також документування диверсійної діяльності та інших воєнних злочинів. Такі напрями

роботи, що висвітлюються в офіційних повідомленнях на сайті vppnr.gp.gov.ua [34], демонструють практичну реалізацію принципів законності, неупередженості та захисту публічного інтересу в умовах воєнного стану.

У цьому контексті діяльність спеціалізованої прокуратури у сфері оборони підтверджує, що принцип незалежності прокурора в умовах спеціалізації набуває не лише декларативного, а й інституційно забезпеченого характеру. Функціональна відокремленість, концентрація проваджень підвищеної складності та наявність спеціалізованих підрозділів створюють додаткові правові бар'єри від зовнішнього та внутрішнього адміністративного впливу, що є критично важливим для дотримання стандартів верховенства права в умовах збройного конфлікту.

Висновки та рекомендації. Проведений у статті комплексний аналіз засвідчує, що реформування органів прокуратури України після 2014 та 2019 років призвело до якісної трансформації її інституційної моделі, функціонального призначення та системи принципів діяльності. Українська прокуратура поступово відійшла від радянської концепції «загального нагляду» та набула рис автономного інституту кримінальної юстиції з виразним тяжінням до судової гілки влади, що узгоджується з європейськими стандартами верховенства права та незалежності правосуддя.

Дослідження підтверджує, що визначення інституційного статусу прокуратури безпосередньо впливає на правову природу та роль Спеціалізованих прокуратур у системі органів прокуратури. Порівняльно-правовий аналіз судової, виконавчої та автономної моделей організації прокуратури дозволяє дійти висновку, що саме автономно-судовий підхід створює найбільш сприятливі умови для ефективного

функціонування спеціалізованих прокуратур, мінімізуючи ризики політизації кримінального переслідування та забезпечуючи реальну процесуальну самостійність прокурора.

Встановлено, що система принципів діяльності прокуратури, закріплена у статті 3 Закону України «Про прокуратуру», є базовою, однак потребує подальшої доктринальної конкретизації щодо спеціалізованих прокуратур. Особливе значення у цьому контексті мають принципи єдності та спеціалізації, які не перебувають у протиріччі, а формують взаємодоповнювальну модель функціонування прокуратури. Принцип єдності забезпечує інституційну цілісність і узгодженість прокурорської системи, тоді як принцип спеціалізації створює передумови для професіоналізації, процесуальної автономії та підвищення ефективності у сферах із підвищеним рівнем правової складності.

Особливої уваги заслуговує діяльність Спеціалізованої прокуратури у сфері оборони, яка в умовах воєнного стану виконує не лише кримінально-процесуальні, а й системоутворювальні функції у механізмі забезпечення національної безпеки та правопорядку. Аналіз її структури, напрямів діяльності та практичних результатів за 2023-2025 роки свідчить, що функціональна спеціалізація у поєднанні з посиленими гарантіями незалежності є необхідною умовою ефективного реагування на злочини проти основ національної безпеки, корупцію в оборонному секторі та воєнні злочини.

Зроблено висновок, що незалежність прокурора в умовах спеціалізації перестає бути декларативною та набуває конкретного інституційного змісту через процесуальну самостійність, меритократичний добір кадрів, діяльність органів прокурорського самоврядування та обмеження ієрархічного

впливу. Водночас чинне законодавство України ще не повною мірою відображає специфіку діяльності спеціалізованих прокуратур, що створює потребу у подальшому нормативному вдосконаленні їх правового статусу

З метою подальшого розвитку загальних засад функціонування Спеціалізованих прокуратур доцільно на законодавчому рівні уточнити та розширити систему принципів їх діяльності, закріпивши поряд із загальними засадами прокуратури спеціальні принципи, обумовлені функціональною диференціацією прокурорської діяльності. Насамперед ідеться про принцип функціональної спеціалізації як самостійну засаду, що визначає спрямованість діяльності спеціалізованих прокуратур на окремі сфери правозастосування та слугує інструментом підвищення професійності й якості кримінально-правового реагування. Водночас принцип незалежності прокурора потребує нормативної конкретизації з урахуванням особливостей спеціалізованих підрозділів, передбачивши посилені гарантії процесуальної автономії у справах підвищеного суспільного та державного значення, зокрема в оборонній сфері.

Подальшого розвитку потребує принцип єдності прокуратури, який у контексті спеціалізації має тлумачитися не як підстава для жорсткої ієрархічної підпорядкованості, а як засіб забезпечення узгодженості стандартів правозастосування та спільності ціннісних орієнтирів прокурорської діяльності. У цьому ж контексті доцільно нормативно окреслити принцип балансу між єдністю та спеціалізацією, який унеможлилював би як фрагментацію системи прокуратури, так і надмірну централізацію, що нівелює переваги спеціалізованого підходу.

Окремого закріплення потребує принцип адаптивності діяльності спеціалізованих прокуратур до особливих правових режимів,

насамперед воєнного стану, що передбачає можливість гнучкого застосування процесуальних і організаційних механізмів без відступу від вимог верховенства права та стандартів захисту прав людини. Поряд із цим принцип політичної нейтральності має бути доповнений положеннями, які враховують підвищені ризики політичного та відомчого впливу у сферах із стратегічним значенням для держави, що зумовлює необхідність посилення запобіжників такого втручання.

У цілому вдосконалення принципів діяльності спеціалізованих прокуратур має відбуватися в руслі європейських стандартів, закріплених у документах Ради Європи та практиці європейських спеціалізованих прокурорських органів, з тим щоб принципи незалежності, спеціалізації, єдності, політичної нейтральності та підзвітності утворювали цілісну, внутрішньо узгоджену систему, здатну забезпечити ефективне та правомірне функціонування спеціалізованих прокуратур у сучасних умовах.

Література:

1. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1697-18>
2. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
3. Мультимедійний навчальний посібник «Судові та правоохоронні органи України». URL: https://arm.navs.edu.ua/books/spou_0922/nm/lec1.html
4. Судові та правоохоронні органи України: навчальний посібник / М.А. Макаров, А.С. Симчук, М.Й. Кулик, Ю.В. Терещенко, С.В. Харченко. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2022. 656 с.
5. Лашутін С.О. Єдність та диференціація трудових відносин працівників прокуратури України : дис. ... д-ра філос. : 081 / СЛУ ім. В. Даля. Київ, 2025. 218 с.

6. Independence and Accountability of the Prosecution ENCJ Report 2014-2016 URL: https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/independence/encj_report_independence_accountability_prosecution_2014_2016.pdf
7. Wierczyńska Karolina International Prosecutors Acting before National Courts?: The Rome Statute System and the Ultimate Approach to Positive Complementarity Open Access. *Chinese Journal of International Law*, 2022. Volume 21. Issue 2, June, Pages 259-285, URL: <https://doi.org/10.1093/chinesejil/jmac012>
8. Autonomy of Prosecutors and Public Prosecutor's Offices URL: <https://dplf.org/en/judicial-independence/autonomy-of-prosecutors-and-public-prosecutors-offices/>
9. Max Planck Encyclopedias of International Law [MPIL]. 2023. URL: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law-mpeipro/e2019.013.2019/law-mpeipro-e2019>
10. Gutmann Jerg and Voigt Stefan The Independence of Prosecutors and Government Accountability URL: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/full/10.1086/703749>
11. OECD (2020), The Independence of Prosecutors in Eastern Europe, Central Asia and Asia Pacific URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/01/the-independence-of-prosecutors-in-eastern-europe-central-asia-and-asia-pacific_2c34f09e/3341b41f-en.pdf
12. Neil Chisholm, Prosecutorial Independence Lost: How Prosecutorial Bureaucracy is Politicized in South Korea, 38 Emory Int'l L. Rev. 585 (2024). URL: <https://scholarlycommons.law.emory.edu/eilr/vol38/iss3/2>
13. Mariarosaria Guglielmi THE INDEPENDENCE OF PROSECUTORS IN EUROPE: WHERE ARE WE GOING? *Ponta Delgada*, 2024. March 2 URL: <https://medelnet.eu/wp-content/uploads/2024/03/The-independence-of-Prosecutors-in-Europe>
14. Maryanne Magnier Unusual (and Unconstitutional?) Prosecutorial Models and a Recommendation for Reform. *THE GEORGETOWN JOURNAL OF LEGAL ETHICS* 2022. Volume 35 Issue 4 URL: <https://www.law.georgetown.edu/legal-ethics-journal/in-print/volume-35-issue-4-fall-2022/unusual-and-unconstitutional-prosecutorial-models-and-a-recommendation-for-reform/>
15. Хорсуненко О.В. Прокуратура України та країн-членів Європейського Союзу: порівняльне дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Одеса, 2019. 221 с.
16. Orzhynska Elvira, Rarytska Viktoria, Stoianov Konstantyn, Dontsov Denys Comparative Analysis of Prosecutorial Systems: Insights from the United States and European Countries. *Syariah Jurnal Hukum dan Pemikiran*. 2025, January 24(2):299-313 DOI:10.18592/sjhp.v24i2.14472 URL: https://www.researchgate.net/publication/394221242_Comparative_Analysis_of_Prosecutorial_Systems_Insights_from_the_United_States_and_European_Countries
17. UNODC. The institutional and functional role of prosecutors: different models and practices URL: https://www.unodc.org/e4j/zh/crime-prevention-criminal-justice/module-14/key-issues/2--the-institutional-and-functional-role-of-prosecutors_different-models-and-practices.html
18. Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (DNAA) URL: https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/direzione_nazionale_antimafia_e_antiterrorismo
19. Justice Initiative URL: https://www.justiceinitiative.org/uploads/f3b388fc-c2cc-401a-98e5-9423ccee0e0d/promoting_20090217.pdf
20. Татаренко Г.В. «Професійна етика та правове регулювання трудових відносин працівників прокуратури України: принципи, відповідальність, стандарти». *Соціальне право*. 2024. № 3. С. 67-74. DOI: <https://doi.org/10.32751/2617-5967-2024-03-08>
21. DGAP. Rule of Law Reform after Zelenskyi's First Year URL: <https://dgap.org/en/research/publications/rule-law-reform-after-zelenskyis-first-year>
22. Kashporov Volodymyr Judiciary System and Reform URL: <https://www.razomforukraine.org/projects/policyreport/judiciary-system-and-reform/>
23. Stefan Laura, Peci Idlir Comparative study on prosecutorial self-governance in the Council of Europe member states 2018 URL: <https://rm.coe.int/comparative-study-on-prosecutorial-self-governance-in-the-council-of-e/1680948aad>

24. Khotynska-Nor O. THE MODEL OF PROSECUTORIAL SELF-GOVERNANCE IN UKRAINE AND THE BALTIC COUNTRIES: A COMPARATIVE ASPECT. *Access to Justice in Eastern Europe*. 2024 March 7(2):393-409 DOI:10.33327/AJEE-18-7.2-a000201 URL: https://www.researchgate.net/publication/380287817_THE_MODEL_OF_PROSECUTORIAL_SELF-GOVERNANCE_IN_UKRAINE_AND_THE_BALTIC_COUNTRIES_A_COMPARATIVE_ASPECT

25. Svitlichnyy Oleksandr. Functions of the Prosecutor's Office in the mechanism of ensuring the rights and freedoms of citizens, the interests of society and the state. *Visegrad Journal on Human Rights* 2023, № 6 DOI:10.61345/1339-7915.2023.6.27

26. Стандарти професійної відповідальності та виклад основних обов'язків та прав прокурорів. Міжнародна асоціація прокурорів. URL: [https://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Docmentation/IAP-Standards-\(1\)/Ukrainian.pdf.aspx](https://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Docmentation/IAP-Standards-(1)/Ukrainian.pdf.aspx)

27. Про правовий режим воєнного стану: Закон України № 389-VIII, 2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19/stru2>

28. Чорна О.В. (2022). Судовий контроль в умовах військового стану: чи назріли зміни до процесуального закону? *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. № 6. С. 260-266

29. Dr. András Csúri CCPE: Opinion on the Practical Independence of Prosecutors. 2022. URL <https://eucrim.eu/news/ccpe-opinion-on-the-practical-independence-of-prosecutors/>

30. The CCPE adopts Opinion №. 16 (2021) on implications of decisions of international courts and treaty bodies as regards the practical independence of prosecutors URL <https://www.coe.int/en/web/ccpe/-/the-ccpe-adopts-opinion-no-16-2021-on-implications-of-decisions-of-international-courts-and-treaty-bodies-as-regards-the-practical-independence-of-pro>

31. ASSESSMENT OF THE 2014-2018 JUDICIAL REFORM IN UKRAINE AND ITS COMPLIANCE WITH THE STANDARDS AND RECOMMENDATIONS OF THE COUNCIL OF EUROPE Prepared by Prof. Dr. Lorena Bachmaier Winter, Universidad Complutense Madrid, Spain) URL:

<https://rm.coe.int/doc-01-assessment-part-1/168097a779>

32. Anti-corruption drama in Ukraine: Introducing reforms beyond the constitutional background URL: <https://ukrainian-studies.ca/2020/12/21/anti-corruption-drama-in-ukraine-introducing-reforms-beyond-the-constitutional-background/>

33. Independence and evidence-based decision-making must drive federal prosecutorial actions. 2025. <https://www.americanbar.org/news/abanews/abanews-archives/2025/10/independence-and-evidence-must-drive-federal-prosecutorial-actions/>

34. Інформація з офіційного сайту Спеціалізованої прокуратури у сфері оборони Центрального регіону URL: <https://vppnr.gp.gov.ua/ua/structure.html>

References:

1. Pro prokuraturu: Zakon Ukrainy vid 14.10.2014 r. № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1697-18>

2. Konstytutsiia Ukrainy vid 28.06.1996 r. № 254k/96-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

3. Mulytymediinyi navchalnyi posibnyk «Sudovi ta pravookhoronni orhany Ukrainy». URL: https://arm.navs.edu.ua/books/spou_0922/nm/lec1.html

4. Sudovi ta pravookhoronni orhany Ukrainy: navchalnyi posibnyk / M.A. Makarov, A.S. Symchuk, M.I. Kulyk, Yu.V. Tereshchenko, S.V. Kharchenko. Kyiv: Nats. akad. vnutr. sprav, 2022. 656 s.

5. Lashutin S.O. Yednist ta dyferentsiatsiia trudovykh vidnosyn pratsivnykiv prokuratury Ukrainy : dys. ... d-ra filos. : 081 / SNU im. V. Dalia. Kyiv, 2025. 218 s.

6. Independence and Accountability of the Prosecution ENCJ Report 2014-2016 URL: https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/independence/encj_report_independence_accountability_prosecution_2014_2016.pdf

7. Wierczyńska Karolina International Prosecutors Acting before National Courts?: The Rome Statute System and the Ultimate Approach to Positive Complementarity Open Access. *Chinese Journal of International Law*, 2022. Volume 21. Issue 2, June, Pages 259-285, URL: <https://doi.org/10.1093/chinesejil/jmac012>

8. Autonomy of Prosecutors and Public Prosecutors Offices URL: <https://dplf.org/en/judicial->

independence/autonomy-of-prosecutors-and-public-prosecutors-offices/

9. Max Planck Encyclopedias of International Law [MPIL]. 2023. URL: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law-mpeipro/e2019.013.2019/law-mpeipro-e2019>

10. Gutmann Jerg and Voigt Stefan The Independence of Prosecutors and Government Accountability URL: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/full/10.1086/703749>

11. OECD (2020), The Independence of Prosecutors in Eastern Europe, Central Asia and Asia Pacific URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/01/the-independence-of-prosecutors-in-eastern-europe-central-asia-and-asia-pacific_2c34f09e/3341b41f-en.pdf

12. Neil Chisholm, Prosecutorial Independence Lost: How Prosecutorial Bureaucracy is Politicized in South Korea, 38 Emory Intl L. Rev. 585 (2024). URL: <https://scholarlycommons.law.emory.edu/eilr/vol38/is3/2>

13. Mariarosaria Guglielmi THE INDEPENDENCE OF PROSECUTORS IN EUROPE: WHERE ARE WE GOING? Ponta Delgada, 2024. March 2 URL: <https://medelnet.eu/wp-content/uploads/2024/03/The-independence-of-Prosecutors-in-Europe>.

14. Maryanne Magnier Unusual (and Unconstitutional?) Prosecutorial Models and a Recommendation for Reform. THE GEORGETOWN JOURNAL OF LEGAL ETHICS 2022. Volume 35 Issue 4 URL: <https://www.law.georgetown.edu/legal-ethics-journal/in-print/volume-35-issue-4-fall-2022/unusual-and-unconstitutional-prosecutorial-models-and-a-recommendation-for-reform/>

15. Khorsunenکو O.V. Prokuratura Ukrainy ta krain-chleniv Yevropeiskoho Soiuzu: porivnialne doslidzhennia: dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.10. Odesa, 2019. 221 s.

16. Orzhynska Elvira, Rarytska Viktoriia, Stoianov Konstantyn, Dontsov Denys Comparative Analysis of Prosecutorial Systems: Insights from the United States and European Countries. Syariah Jurnal Hukum dan Pemikiran. 2025, January 24(2):299-313 DOI:10.18592/sjhp.v24i2.14472 URL: https://www.researchgate.net/publication/394221242_Comparative_Analysis_of_Prosecutorial_Systems_Insights_from_the_United_States_and_European_Countries

17. UNODC. The institutional and functional role of prosecutors: different models and practices URL: https://www.unodc.org/e4j/zh/crime-prevention-criminal-justice/module-14/key-issues/2--the-institutional-and-functional-role-of-prosecutors_different-models-and-practices.html

18. Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (DNAA) URL: https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/direzione_nazionale_antimafia_e_antiterrorismo

19. Justice Initiative URL: https://www.justiceinitiative.org/uploads/f3b388fc-c2cc-401a-98e5-9423ccee0e0d/promoting_20090217.pdf.

20. Tatarenko H.V. «Profesiina etyka ta pravove rehuliuвання trudovykh vidnosyn pratsivnykiv prokuratury Ukrainy: pryntsyipy, vidpovidalnist, standarty». Sotsialne pravo. 2024. № 3. S. 67-74. DOI: <https://doi.org/10.32751/2617-5967-2024-03-08>.

21. DGAP. Rule of Law Reform after Zelenskyis First Year URL: <https://dgap.org/en/research/publications/rule-law-reform-after-zelenskyis-first-year>

22. Kashporov Volodymyr Judiciary System and Reform URL: <https://www.razomforukraine.org/projects/policyreport/judiciary-system-and-reform/>

23. Stefan Laura, Peci Idlir Comparative study on prosecutorial self-governance in the Council of Europe member states 2018 URL: <https://rm.coe.int/comparative-study-on-prosecutorial-self-governance-in-the-council-of-e/1680948aad>

24. Khotynska-Nor O. THE MODEL OF PROSECUTORIAL SELF-GOVERNANCE IN UKRAINE AND THE BALTIC COUNTRIES: A COMPARATIVE ASPECT. Access to Justice in Eastern Europe. 2024 March 7(2):393-409 DOI:10.33327/AJEE-18-7.2-a000201 URL: https://www.researchgate.net/publication/380287817_THE_MODEL_OF_PROSECUTORIAL_SELF-GOVERNANCE_IN_UKRAINE_AND_THE_BALTIC_COUNTRIES_A_COMPARATIVE_ASPECT

25. Svitlichnyy Oleksandr. Functions of the Prosecutors Office in the mechanism of ensuring the rights and freedoms of citizens, the interests of society and the state. Visegrad Journal on Human Rights 2023, № 6 DOI:10.61345/1339-7915.2023.6.27

26. Standarty profesiinoy vidpovidalnosti ta vyklad osnovnykh oboviazkiv ta prav prokuroriv. Mizhnarodna asotsiatsiia prokuroriv. URL:

[https://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Docmentation/IAP-Standards-\(1\)/Ukrainian.pdf.aspx](https://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Docmentation/IAP-Standards-(1)/Ukrainian.pdf.aspx)

27. Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu: Zakon Ukrainy № 389-VIII, 2015 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19/stru2>

28. Chorna O.V. (2022). Sudovyi kontrol v umovakh viiskovoho stanu: chy nazrily zminy do protsesualnoho zakonu? Aktualni problemy vitchyznianoï yurysprudentsii. № 6. S. 260-266

29. Dr. András Csúri CCPE: Opinion on the Practical Independence of Prosecutors. 2022. URL <https://eucrim.eu/news/ccpe-opinion-on-the-practical-independence-of-prosecutors/>

30. The CCPE adopts Opinion №. 16 (2021) on implications of decisions of international courts and treaty bodies as regards the practical independence of prosecutors URL <https://www.coe.int/en/web/ccpe/-/the-ccpe-adopts-opinion-no-16-2021-on-implications-of-decisions-of-international-courts-and-treaty-bodies-as-regards-the-practical-independence-of-pro>

31. ASSESSMENT OF THE 2014-2018 JUDICIAL REFORM IN UKRAINE AND ITS COMPLIANCE WITH THE STANDARDS AND RECOMMENDATIONS OF THE COUNCIL OF EUROPE Prepared by Prof. Dr. Lorena Bachmaier Winter, Universidad Complutense Madrid, Spain) URL: <https://rm.coe.int/doc-01-assessment-part-1/168097a779>

32. Anti-corruption drama in Ukraine: Introducing reforms beyond the constitutional background URL: <https://ukrainian-studies.ca/2020/12/21/anti-corruption-drama-in-ukraine-introducing-reforms-beyond-the-constitutional-background/>

33. Independence and evidence-based decision-making must drive federal prosecutorial actions. 2025. <https://www.americanbar.org/news/abanews/aba-news-archives/2025/10/independence-and-evidence-must-drive-federal-prosecutorial-actions/>

34. Informatsiia z ofitsiinoho сайту Spetsializovanoi prokuratury u sferi oborony Tsentralnoho rehionu URL: <https://vpnnr.gp.gov.ua/ua/structure.html>

Kotova L.V. Principles of the functioning of specialized prosecutor's offices in the context of the reform of the prosecution service of Ukraine. . - Article

The article provides a comprehensive doctrinal insight into the principles governing the activities of specialized prosecutor's offices as a distinct level of concretization of the general organizational principles of the prosecution service. It is substantiated that the principle of specialization should be regarded not merely as an organizational tool, but as an independent legal principle closely intertwined with the principle of prosecutorial independence. Emphasis is placed on the necessity of adhering to the principle of political neutrality and implementing a meritocratic approach to staffing as fundamental prerequisites for developing a professional and autonomous system of specialized units. Particular attention is devoted to analyzing the issues of legal regulation concerning the institutional independence of specialized prosecutors in the context of Council of Europe standards and the Venice Commission's recommendations regarding the separation of administrative and procedural powers. The study concludes that the combination of the principles of unity and specialization facilitates the transformation of the prosecution service from a universal structure into an adaptive instrument for protecting the rule of law, capable of effectively responding to the complex challenges of modern crime. The author proposes an approach to interpreting the activities of Specialized Prosecutor's Offices in the Field of Defense as a functional element within the mechanism of ensuring national security under the conditions of martial law.

Keywords: prosecution authorities, principles, prosecution service, main models of organization of the prosecutor's office, prosecutor, specialized prosecution office, Specialized Prosecutor's Office, legal regulation, reform of the prosecution service, rule of law, principle of specialization, , prosecutor in the defense sphere, prosecutorial independence, professional competence, martial law, European standards.

Авторська довідка:

Котова Любов Вячеславна – к.ю.н., професор, завідувачка кафедри публічного та приватного права, Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2521-0015>

Стаття надійшла до редакції 20 жовтня 2025 р.