

### СТАТУС КВАЛІФІКАЦІЙНО-ДИСЦИПЛІНАРНОЇ КОМІСІЇ ПРОКУРОРІВ ЯК ОРГАНУ СИСТЕМИ ПРАВОСУДДЯ

У статті, із застосуванням функціонального підходу, здійснюється науковий пошук місця Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів у системі органів державної влади. Надано визначення правосуддя як комплексного поняття, яке являє собою окрему специфічну систему соціальних норм та інститутів – систему правосуддя. Зроблено висновок, що у вказаній системі Комісія є одним з органів, який виконує функції з формування прокурорського корпусу, а також органом прокурорського врядування.

**Ключові слова:** система правосуддя, система прокуратури, Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів, орган прокурорського врядування, формування прокурорського корпусу.

В статье, с применением функционального подхода, осуществляется научный поиск места Квалификационно-дисциплинарной комиссии прокуроров в системе органов государственной власти. Дано определение правосудия как комплексного понятия, которое представляет собой отдельную специфическую систему социальных норм и институтов – систему правосудия. Сделан вывод о том, что в указанной системе Комиссия является одним из органов, выполняющих функции по формированию прокурорского корпуса, а также органом прокурорского управления.

**Ключевые слова:** система правосудия, система прокуратуры, Квалификационно-дисциплинарная комиссия прокуроров, орган прокурорского управления, формирование прокурорского корпуса.

In an article using the functional approach, a scientific search is carried out for the place of the Qualifications and Disciplinary Commission of Public Prosecutors in the system of state authorities. The definition of justice as a complex concept, which is a separate specific system of social norms and institutions – the justice system. It was concluded that in this system, the Commission is one of the bodies that perform the functions of forming the prosecutor's corps, and is the prosecutor's governance.

**Key words:** justice system, prosecution system, Qualifications and Disciplinary Commission of Public Prosecutors, prosecutor's governance, formation of prosecutor's corps.

**Вступ.** Загальноприйнятим є визначення місця окремого органу держави в системі органів державної влади за його функціональним призначенням. Однак закріплений Конституцією України [1] (далі – Конституція) розподіл органів державної влади на законодавчі, виконавчі та судові не завжди дозволяє дати однозначну відповідь на питання щодо місця конкретного державного органу в цій системі.

Найбільш простими були б висновки, що оскільки законодавець основи судочинства, судоустрою та статусу суддів визначив в р. VIII Конституції «Правосуддя», то цей розділ стосується статусу всіх органів судової влади, до яких належить і прокуратура. Статус Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (далі – Комісія) визначений Законом України «Про прокуратуру» [2] (далі – Закон), отже, варто відшукувати місце Комісії в системі прокуратури.

Проте всі вищезазначені висновки є хибними.

**Постановка завдання.** Якщо продовжити пошук місця Комісії в системі органів державної влади через функціональний підхід, то звертає на себе увагу норма в ст. 131 Конституції – «відповідно до закону в системі правосуддя утворюються органи та установи для забезпечен-

ня добору суддів, прокурорів, їх професійної підготовки, оцінювання, розгляду справ щодо їх дисциплінарної відповідальності, фінансового та організаційного забезпечення судів». Оскільки компетенція Комісії поширюється на добір та дисциплінарну відповідальність прокурорів, Комісія входить до системи правосуддя. Так само можна визначити як орган системи правосуддя, наприклад, Вищу кваліфікаційну комісію суддів України, яка здійснює добір та оцінювання суддів. Такий висновок прямо випливає з наведеної конституційної норми та, хоч і є загалом слушним, проте не відповідає як на питання, що являє собою система правосуддя, так і на питання про місце Комісії в цій системі як її елемента. Водночас відповіді на ці питання є визначальними для характеристики правового статусу Комісії та становлять мету цієї статті.

**Результати дослідження.** Ми не будемо заглиблюватися в наукові дискусії щодо поняття «судова влада». Законодавець визначив у ст. 1 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» [3], що судова влада в Україні, відповідно до конституційних засад поділу влади, здійснюється незалежними та безсторонніми судами, утвореними законом; судову владу реалізують судді та, у визначених законом випадках, присяжні шляхом здійснення правосуддя в межах відповідних судових процедур.

Б. Футей ще на стадії підготовки проекту Конституції 1996 р. зазначав: «Судова система загалом описується в р. VIII, який має назву «Правосуддя». Вартим уваги є те, що розділи, де йдеться про дві інші гілки влади, названо «Законодавча влада» та «Президент». Ось чому заради послідовності та для того, щоб показати рівність цієї гілки, робоча група повинна використовувати термін «судова влада» для назви розділу, а не просто описувати функцію судів» [4, с. 48].

Водночас аналогічний вітчизняному підхід наявний, наприклад, у Конституції Німеччини [5], р. IX якої також має назву «Правосуддя» та починається з речення «Судова влада ввіряється суддям» (ст. 92). Цей розділ містить норми щодо судоустрою, судочинства та статусу суддів. І якщо розглядати правосуддя лише як функцію судової влади, то зміст розділу явно виходить за межі його назви.

Отже, прокуратура не є органом судової влади. Органом судової влади не є і Вища рада правосуддя, яка, згідно із Законом [6], є колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади. Однак адвокатура взагалі не є органом державної влади, проте її статус визначений наступною після прокуратури статтею того ж розділу Конституції.

Вочевидь, законодавець в назві р. VIII має на увазі правосуддя не тільки як функцію судової влади, а вживає цей термін в ширшому розумінні. Для з'ясування, в якому саме, звернемося до досліджень вітчизняних учених у галузі судового права, а також в такому прикладному напрямі філософії права, як філософія правосуддя.

С. Прилуцький під час дослідження походження слова «суд» у слов'ян та в українській мові зазначає, що «очевидним є етимологічний зв'язок слів «права», «правда», «праведний», «правий», «право», «справедливий», а в результаті філософського, антропологічного й історичного аналізу цього соціального явища (суд) учений доводить, що його поява і становлення в сучасному вигляді завжди пов'язані із прагненням людей як розумних та соціальних істот до врегулювання конфліктів із метою та засобом, завдяки яким соціальні зв'язки в суспільстві (отже, і сама можливість існування людини як соціальної істоти) зберігалися та навіть укріплювалися [7]. Метою цієї діяльності є справедливість, а засобом її досягнення – суд.

Отже, правосуддя водночас є метою і діяльністю специфічного суб'єкта соціальних відносин – суду. Предметом його діяльності є вирішення конфліктів (спорів). Викладене в Конституції закріплене нормами: «правосуддя в Україні здійснюють виключно суди»; «юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення» (ст. 124).

Ще одним висновком, який можна зробити із цих міркувань, є та обставина, що в правосудді в усіх його визначеннях постає необхідність тільки за специфічного стану суспільних відносин, який є конфліктним, тобто коли між їх суб'єктами є спір, який вони не можуть (не мають взаємного бажання) вирішити самостійно та безпосередньо.

В. Бігун у результаті вивчення співвідношення термінів «правосуддя» та «судочинство» доходить висновку, що «їх конституційний зміст дає можливість стверджувати: в Україні правосуддя здійснюється у формі судочинства та може проводитись виключно судами як державними органами». Правознавець зазначає, що «термін правосуддя можна в цьому контексті замінити не лише терміном «судочинство», але і терміном «судова система» [8]. Водночас він уточнює, що «не будь-яке судочинство є правосуддям», проте це зауваження пов'язане з такою категорією філософії права, як праворозуміння, яке не є предметом нашого дослідження.

С. Погребняк визначає правосуддя як справедливе судочинство, оскільки «саме здійснення правосуддя є однією з необхідних процедур, завдяки якій стає можливим поєднання права зі справедливістю. Невипадково термін “justitia” має два значення – «правосуддя» і «справедливість», а судова система багатьох держав називається юстицією». Учений, спираючись на «Теорію справедливості» Дж. Ролза (1971 р.) [9], розрізняє формальну, змістовну і процедурну справедливість. Формальна справедливість імпліцитно наявна в самому праві, яке по своїй природі є нормативним явищем. Завдяки цій характеристиці право фактично виконує роль третьої, незацікавленої особи, яка розв’язує конфлікти, що виникають між людьми [10, с. 71]. Змістовну справедливість варто розуміти як додержання визначених принципів, за допомогою яких можна з’ясувати, що ж конкретно належить кожному як учаснику суспільних відносин. Вона, зокрема, передбачає пропорційність юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню. Процедурну справедливість можна визначити як додержання процедурних правил, спрямованих на забезпечення справедливості результату тієї чи іншої дії, незалежно від інших обставин. Одночасна реалізація зазначених вимог справедливості в процесі судочинства свідчить про справжнє здійснення правосуддя [11].

Із цих позицій, роблячи проекцію ідеї справедливості на сучасне судочинство, С. Погребняк виділяє два її аспекти: матеріальну та процедурну справедливість. Перша полягає в перенесенні судом ідеї справедливості, втіленої в нормах права, на рівень конкретних правовідносин. Друга – у реалізації права на справедливий судовий розгляд, яке М. Ентін умовно поділяє на чотири групи елементів:

1) органічні елементи, тобто елементи, які забезпечують ефективне користування цим правом і його реалізацію (право на доступ до правосуддя і право на виконання судових рішень);

2) інституційні елементи, тобто елементи, що утворюють критерії, яким мають відповідати судова система держави загалом і кожний судовий орган зокрема (утворення суду і формування його складу на підставі закону, достатня тривалість повноважень суддів і їх незмінність протягом строку їхніх повноважень, незалежність і неупередженість суддів, публічний характер діяльності суду, визнання юридичної обов’язковості рішень суду, обґрунтованість і вмотивованість рішень тощо);

3) процесуальні елементи, які забезпечують реальну участь осіб у процесі, змагальність процесу, рівність сторін на всіх стадіях судового розгляду і розумні строки розгляду справи;

4) спеціальні елементи, тобто елементи, що є додатковими гарантіями для кримінального процесу (презумпція невинуватості, право на захист, право на перекладача та ін.) [12].

Оскільки наше дослідження стосується прокуратури, компетенція якої сконцентрована насамперед у кримінальному судочинстві, то надалі ми зосередимося на цьому виді судочинства.

Унікальність компетенції прокуратури в кримінальному судочинстві полягає в тому, що тільки працівник цього державного органу – прокурор – уповноважений підтримувати публічне обвинувачення в суді. Цій діяльності прокурора в суді передують вирішення ним питань на досудовій стадії кримінального провадження щодо пред’явлення підозри, після чого в провадженні з’являється сторона захисту та її змагальність зі стороною обвинувачення. Надалі прокурором висувається публічне кримінальне обвинувачення у формі обвинувального акта, після чого в провадженні з’являється такий суб’єкт, як суд, виключною компетенцією якого в кримінальному провадженні є здійснення правосуддя (ст. 30 Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК) України) [13]. У свою чергу, такі повноваження прокурора урівноважуються виключними повноваженнями адвоката на здійснення захисту від кримінального обвинувачення (ст. 131–2 Конституції).

Отже, саме кримінальне обвинувачення в конкретній кримінальній справі є тими правовідносинами, на які судом має перенестись ідея права через справедливий судовий розгляд. У цих правовідносинах прокурор та адвокат є органічними та невід’ємними складниками, оскільки без участі першого неможливе як виникнення, так і існування публічного кримінального обвинувачення, без участі другого – більшість інших елементів процедурної справедливості. Інакше кажучи, правосуддя в кримінальному судочинстві відбувається за одночасного поєднання в діяльності суду, прокурора й адвоката, згідно зі встановленими процедурами, іманентних цим суб’єктам процесуальних функцій із метою реалізації завдань вказаного виду судочинства.

Саме тому до основних засад судочинства в Конституції (ст. 129) законодавцем віднесено підтримання публічного обвинувачення в суді прокурором; забезпечення обвинуваченому права на захист.

У вже згадуваній Конституції Німеччини, хоча і визначаються основи судоустрою та судочинства, про прокуратуру взагалі не йдеться. Її статус урегульований органічним законом щодо судоустрою. Органи прокуратури в Німеччині тому і створюються при судах.

Із самого початку прокуратура Німеччини була і залишається підпорядкована Міністерству юстиції, а не Міністерству внутрішніх справ, а отже, Міністерству поліції, щоби репрезентувати «правову, а не силову волю держави». Щоби відповідати цим вимогам, згідно із судовою практикою Федерального конституційного суду та Федерального Верховного Суду, а також згідно із власним уявленням, прокуратура щодо суду є самостійним органом кримінальної юстиції, який спільно із судом повинен здійснювати повноваження щодо гарантування правосуддя. Хоча прокурори не є частиною судової влади, але, з огляду на свої спеціальні повноваження в судовому процесі, прокуратура не може бути віднесена і до виконавчої влади. Будучи органом державного кримінального переслідування, який пов'язаний законом і зобов'язаний, як і суд, спрямовувати свої дії на встановлення істини та віднаходження справедливого вироку, прокуратура підпорядкована сфері правосуддя [14, с. 24].

Вітчизняний законодавець визначає систему судоустрою як систему судів, до якої в широкому розумінні цього поняття також включаються Конституційний Суд та позадержавні судові установи, юрисдикція яких визнається Україною. Прокуратура виділяється в окрему систему. Водночас, спираючись на вищезазначені міркування щодо правосуддя та судочинства, є всі підстави вважати, що прокуратура є підсистемою системи правосуддя загалом, як і підсистемою судів та адвокатури, оскільки призначення всіх цих систем ми знаходимо саме в судочинстві.

Зауважимо, оскільки адвокатура – це недержавний самоврядний інститут, який складають усі адвокати України, то вживання терміна «система органів правосуддя» звужує поняття системи правосуддя тільки до судів та прокуратури.

Не вдаючись у численні антропологічні й історичні дослідження, зазначимо, що правосуддя як вид діяльності окремих людей виникло ще в первісному суспільстві. Т. Воропай, спираючись на праці відомого американського вченого-антрополога Джарета Даймонда [15], зазначає, що метою врегулювання конфліктів у членів традиційного суспільства є не з'ясування того, хто правий, а хто винний, а відновлення нормальних стосунків у суспільстві, де кожен знає кожного і де тривала ворожнеча між будь-якими двома членами спільноти загрожує її стабільності [16, с. 34].

У деякому розумінні діяльність «суддів» цієї епохи може ілюструвати сучасна концепція «відновного правосуддя». Однак ключовим у такому способі вирішення конфліктів є саме те, що сторонами в ньому виступали члени однієї общини або племені, а судьями були просто авторитетні соплеменники. Усі ці люди були знайомі один з одним, проте взаємопов'язані історичні процеси зростання продуктивності праці, утворення класів, держави, збільшення кількості населення зробили недостатніми механізми первісного правосуддя для потреб більш розвинених суспільств.

Ізраїльський історик Юваль Ной Харари на основі того, що людина є розумною та соціальною істотою, зазначає її здатність створювати міфи, в які вірять всі або більшість членів суспільства [17] («міф» він розуміє максимально широко, як все те, що існує в людській свідомості як явища та події реального світу, проте, насправді, у суто матеріалістичному розумінні таким не є). Ці міфи є також основними регуляторами міжособистісних відносин. Племена острова Нова Гвінея, які досліджував Д. Даймонд, не вирішували конфлікти, розмірковуючи раціонально (у сучасному розумінні «раціо»). Вони вірили в міфи, що такою є воля духів-покровителів. У цьому плані є цікавою концепція англійського етолога Ричарда Докинза [18], який поширив теорію еволюції на подібні спільні вірування (міфи), які цей учений називає «мемами». Концепція полягає в тому, що автор показує, як завдяки «корисним мемам» виживає й еволюціонує сам «мем» і його носій – людська спільнота. Якщо ж «мем» є «шкідливим», наприклад, таким, який не дозволяє мирно вирішувати конфлікти, загинуть і спільнота, і «мем».

Крім того, до однієї з основних еволюційних переваг нашого біологічного виду, порівняно з іншими соціальними істотами (насамперед іншими видами з роду *homo*, які колись існували паралельно з *homo sapiens*, проте вимерли), Ю. Харари відносить вміння взаємодіяти у великих спільнотах між окремими *homo sapiens*, які не знайомі між собою. Основою такої взаємодії є віра в спільні міфи (сьогодні ми воліємо називати це явище «культурними цінностями»). Історію розвитку людського суспільства цей автор зображає як процес удосконалення людьми міфів та здатності до взаємодії аж до утворення глобальних інституцій. Що стосується правосуддя в сучасному світі, цей процес демонструє створення судів із наднаціональною юрисдикцією, наприклад, Міжнародного кримінального суду або Європейського суду з прав людини. Основою створення та роботи цих та багатьох інших подібних інституцій є віра великих спільнот людей, на які вони поширюють свою юрисдикцію. Вони вірять в те, що записано в Загальній декларації прав людини 1948 р., Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р. тощо.

Закономірним результатом удосконалення людьми способів своєї взаємодії стало не тільки утворення держави, а і «привласнення» нею функції правосуддя. Деяким чином це пояснює

широко відоме визначення держави, яке надав великий німецький філософ і соціолог Макс Вебер: «Держава є тим людським суспільством, яке всередині певної області претендує (з успіхом) на монополію легітимного фізичного насильства. Для нашої епохи характерно, що право на фізичне насильство приписується всім іншим союзам або окремим особам лише настільки, наскільки держава, зі свого боку, допускає таке насильство: єдиним джерелом «права» на насильство вважається держава» [19, с. 644].

Це визначення міститься в книзі М. Вебера «Політика як покликання та професія» (1919 р.). Виділяючи політиків в окрему професію, представники якої є «мисливцями за головами виборців», учений зазначає, що цьому недоліку «протистоїть розвиток та перетворення сучасного чиновництва на сукупність трудящих (Arbeiterchaft), висококваліфікованих спеціалістів духовної праці, професійно вишколених багаторічною підготовкою, з високорозвинутою становою честю, без чого б виникла рокова небезпека жадливої корупції та низького мішанства, а це б поставило під загрозу суто технічну ефективність державного апарату, значення якого для господарства, особливо зі зростанням соціалізації, постійно підвищувалось і буде підвищуватися. Дилетантське управління політиків, які ділять здобич, яке в Сполучених Штатах примушувало змінювати сотні тисяч чиновників, аж до листонош, залежно від результату президентських виборів, не знало пожиттєвих професійних чиновників» [19, с. 656–657].

«Монополія на насильство держави» мала своїм логічним наслідком не тільки закріплення за державою судової влади, а і те, що обвинувачення у вчиненні злочинів також набуло публічного характеру. Діяльність з обвинувачення від імені держави та за оплату з казни дістала узагальнюючу назву – служба обвинувачення.

Чиновники, яких в Україні називають суддями та прокурорами, а також адвокати, виділялись в окремі професії поступово, з розвитком державно-правових доктрин, якого потребувало ускладнення суспільно-виробничих відносин через подальше поглиблення розподілу праці.

Прокурори й адвокати, як і судді, не є тими особами, права й інтереси яких порушені внаслідок вчинення кримінального правопорушення. Ці особи в судочинстві мають не особистий, а професійний інтерес, сутність якого полягає в їхній процесуальній функції. Отже, сучасне правосуддя залежить від якості виконання вказаними особами своїх професійних обов'язків, а вони є представниками системи правосуддя. Представниками в тому розумінні, що будь-яка сфера людської діяльності представлена конкретними людьми, які в ній задіяні, проте залучення до такої діяльності не є епізодичним, а становить основну сферу діяльності людини (спільноти людей) у системі суспільного розподілу праці, тобто професію.

Тому вимоги до рівня професійної компетентності представників системи правосуддя сьогодні дуже високі і постійно підвищуються. Кваліфікаційні вимоги до судді визначені безпосередньо в Конституції (ст. 127), а до прокурорів та адвокатів – в органічних законах. Що стосується суддів та прокурорів, які є працівниками органів державної влади, у Конституції встановлені окремі вимоги щодо створення органів та установ, які відповідальні за формування їхнього професійного корпусу.

Отже, до системи правосуддя також входять всі інститути, які задіяні у формуванні корпусу професійних суддів, прокурорів та адвокатів. Крім того, у системі правосуддя для захисту професійних інтересів суддів та вирішення питань внутрішньої діяльності судів відповідно до закону діє суддівське самоврядування. Аналогічні органи прокурорського й адвокатського самоврядування створенні представниками відповідних професійних корпусів.

Однак для більш точного визначення місця Комісії в цій системі необхідно визначити також її статус у співвідношенні із системою прокуратури й органами прокурорського самоврядування, з огляду на те, що відповідні законодавчі норми щодо статусу Комісії містяться в р. VIII Закону, який має назву «Прокурорське самоврядування та органи, що забезпечують діяльність прокуратури».

Організація та діяльність прокуратури згадується у двох статтях Конституції: згідно зі ст. 92 Конституції, виключно законами України визначаються організація і діяльність прокуратури, а відповідно до ст. 131–1, організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом.

Поняття «організація» у науці вживається щонайменше в трьох значеннях: організація як система; організація як стан; організація як процес [20].

Перше характеризує прокуратуру саме як систему конкретних елементів із притаманними тільки їм властивостями і характером взаємозв'язку. Водночас ця система допускає розподіл її на підсистеми й елементи, що, у свою чергу, мають системні властивості. Сама ж досліджувана систе-

ма входить у більш широку сукупність елементів, тобто в систему більш високого рівня. Друге значення характеризує стан організації в метафізичному розумінні в окремий момент часу. Третє значення визначає організацію саме як діяльність, яка має на меті досягнення якогось її стану.

Отже, поняття «організація прокуратури» у Конституції вживається саме в першому значенні, оскільки два інші значення стосуються терміна «діяльність прокуратури», який законодавцем вживається як окреме поняття.

Поняття «діяльність» і «порядок діяльності», які законодавець вживає щодо прокуратури в різних статтях Конституції, у філософії мають різний об'єм, оскільки «у будь-якій діяльності суб'єкта прийнято виділяти такі компоненти, як ціль, продукт (реалізована ціль), засоби, процес та умови» [21, с. 135]. Отже, поняття «порядок діяльності» характеризує тільки процесуальну компоненту діяльності.

Виходячи з норм Конституції, законодавець у Законі до системи прокуратури відносить Генеральну Прокуратуру України, регіональні прокуратури, місцеві прокуратури, військові прокуратури, Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (ст. 7). Очевидно, що Комісія не входить до системи прокуратури. До неї також не входять органи прокурорського самоврядування. Також до системи судоустрою не входять ані Вища рада правосуддя, ані Вища кваліфікаційна комісія суддів України, ані органи суддівського самоврядування.

Єдність системи прокуратури забезпечується не тільки через єдині засади організації прокуратури, а і через єдині засади її діяльності, зокрема через вирішення питань внутрішньої діяльності прокуратури органами прокурорського самоврядування. Самоврядування є однією з гарантій забезпечення незалежності прокурора. У свою чергу, незалежність є одним з основних принципів діяльності прокуратури та прокурорів. За визначенням, прокурорське самоврядування – це самостійне колективне вирішення прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури (ст. 65 Закону). Встановлена законодавцем сфера компетенції прокурорського самоврядування відмінна від компетенції Комісії. Крім того, орган прокурорського самоврядування призначає лише 5 з 11 членів Комісії. Отже, Комісія не є органом прокурорського самоврядування.

З огляду на зазначене, не можна погодитися з думкою Д. Д'ячкова, який відносить прокурорське самоврядування до принципів організації прокуратури [22]. Прокурорське самоврядування законодавець правильно визначив як одну з гарантій такого принципу діяльності прокурора, як його незалежність. Якщо ж відносити прокурорське самоврядування до принципів організації прокуратури, тоді взагалі залишається незрозумілим місце в цій організації як самих органів самоврядування, так і Комісії, яку з урахуванням того, що вона не є органом прокурорського самоврядування, законодавець вважає органом, що забезпечує діяльність прокуратури. Тобто правильним є віднесення самоврядування та Комісії до складників у принципах саме діяльності, а не організації прокуратури. Тоді тільки можливе врегулювання правового статусу цих інституцій у нормах одного законодавчого акта, який має назву «Про прокуратуру».

«Словник української мови» тлумачить слово «забезпечувати» так: «постачати щось у достатній кількості, задовольняти кого-, що-небудь у якихось потребах; надавати кому-небудь достатні матеріальні засоби до існування; створювати надійні умови для здійснення чого-небудь; гарантувати щось; захищати, охороняти кого-, що-небудь від небезпеки» [23, с. 18]. «Діяльність» тлумачиться як «застосування своєї праці до чого-небудь; праця, дії людей у якій-небудь галузі» [24, с. 311].

Із зазначеного випливає, що забезпечення діяльності прокуратури стосується широкого кола суб'єктів, одним з яких є Комісія. Забезпеченням діяльності прокуратури можна вважати як діяльність парламенту із законодавчого забезпечення, так і діяльність із постачання канцелярських засобів. У цій різноплановій діяльності Комісія виконує (і то не в повному обсязі) повноваження щодо кадрового забезпечення діяльності прокуратури. Така діяльність Комісії є однією з гарантій принципів незалежності прокурорів та прозорості в діяльності прокуратури. Гарантіями, які реалізуються в діяльності Комісії, є, зокрема, особливий порядок призначення прокурора на посаду, звільнення з посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності (ст. 16 Закону).

Незрозуміло про які «органи» (у множині) йдеться в назві р. VIII Закону, оскільки в ньому містяться тільки норми гл. 3 щодо одного такого органу, яким є Комісія, а також щодо Національної академії прокуратури України, яка за визначенням є не органом, а установою (ст. 80 Закону). Навіть більше, неправильним нині є розташування норм щодо Академії та Комісії в одній главі Закону, з огляду на те, що Академія функціонує при Генпрокуратурі України, а не при Комісії.

Системний аналіз норм Закону дозволяє зробити висновок, що сьогодні наявні три види суб'єктів адміністрування системи прокуратури (синоніми – «управління», «керування», «врядування»). Перший – традиційний, представлений прокурорами, які обіймають адміністратив-

ні посади, та уособлює ієрархічність системи прокуратури. Діяльність цієї групи управлінців насамперед спрямована на виконання функцій прокуратури. Другий – представлений органами прокурорського самоврядування, уособлює демократичні самоврядні принципи управління. Діяльність спрямована на вирішення внутрішніх питань роботи прокуратури. Третім суб'єктом є Комісія. Її діяльність спрямована на виконання основних функцій із кадрового забезпечення органів прокуратури, які раніше в повному обсязі виконувалися першим із зазначених видів суб'єктів, що мало наслідком суттєве обмеження такої гарантії діяльності прокурора, як його незалежність, та прозорості в діяльності прокуратури. Тому був створений окремий орган прокурорського врядування зі спеціальною компетенцією – Комісія.

Останні два інструменти є також новими елементами механізму стримувань і противаг як основного засобу в правовій державі для запобігання надмірній концентрації влади та зловживання нею, що досить тривалий історичний проміжок часу було характерним для діяльності вітчизняної прокуратури.

А. Колодій у результаті дослідження нових концепцій публічного врядування доходить висновку, що чіткої впорядкованості у вживанні слів «правління», «управління» та «врядування» в українській політичній та управлінській науці до останнього часу не спостерігалось. «Правління» та «врядування» вживалися в різноманітних контекстах як синоніми («правління царського уряду», «форми державного правління», «моделі демократичного врядування», «місцеве самоврядування»). Проте характерно, що чим більше в правлінні-урядуванні задіяне суспільство, чим цей процес горизонтальніший, тим частіше щодо нього вживали термін «урядування». У цьому є логіка: царі правлять, а урядують представники суспільства. Урядування завжди передбачає вміння ухвалювати і здатність впроваджувати в життя колективні рішення [25].

Отже, визначення нами Комісії саме як органу врядування умовне, оскільки має на меті виділити цей орган серед інших суб'єктів адміністрування в прокуратурі. На наш погляд, конотація слова «врядування» в українській мові порівняно зі словами «управління» або «керівництво» менш пов'язана з уявленням про ієрархічність та субординацію, що є ближчим до справжнього статусу Комісії стосовно системи прокуратури. Крім того, слово «врядування» дозволяє чітко відмежувати Комісію від «самоврядування», а також відповідає законодавчому визначенню подібних за функціями органів щодо суддів – Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Останню, наприклад, законодавець називає державним органом суддівського врядування, який на постійній основі діє в системі правосуддя України.

**Висновки.** «Правосуддя» є комплексним поняттям, яке являє собою окрему специфічну систему соціальних норм та інститутів – систему правосуддя, до якої входять система судів (судова влада), система прокуратури й адвокатури, органи й установи з формування професійного корпусу та самоврядування представників системи правосуддя, органи фінансового й організаційного забезпечення судів, а також правові норми щодо судоустрою, судочинства, статусу суддів, прокурорів та адвокатів. У системі правосуддя Комісія є одним з органів, який виконує функції з формування прокурорського корпусу.

Буде правильним врегулювання статусу Комісії в Законі в окремому розділі з однойменною з Комісією назвою. Комісія в такому визначенні виступає самостійним щодо системи прокуратури й органів прокурорського самоврядування державним органом – органом прокурорського врядування в системі правосуддя.

#### **Список використаних джерел:**

1. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 131.
2. Про прокуратуру: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2015. № № 2–3. С. 54. Ст. ст. 12, 73.
3. Про судоустрій та статус суддів: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 31. С. 7. Ст. 545.
4. Футей Б. Становлення правової держави в Україні: 1991–1995. 2 вид. К., 2005. С. 48.
5. Конституция Федеративной Республики Германия. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/germany.pdf>. (дата обращения: 05.10.2018).
6. Про Вищу раду правосуддя: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2017. № № 7–8. С. 6. Ст. 50.
7. Придуцький С. Суд як першооснова предмета судового права в Україні. Право України. 2018. № 3. С. 26–51.
8. Бігун В. Філософія правосуддя: ідея та здійснення: моногр. К., 2011. 303 с.

9. Ролз Дж. Теория справедливости. Пер. и научн. ред. В. Целищева. Новосибирск: Изд-во Новосибир. ун-та, 1995. 535 с.
10. Гьофе О. Справедливість і субсидіарність. Виступи в Україні. Пер. з нім. К, 2004. С. 71.
11. Правосуддя: філософське та теоретичне осмислення: кол. моногр. / А. Бернюков, В. Бігун, Ю. Лобода, Б. Малишев, С. Погребняк, С. Рабінович, В. Смородинський, О. Стовба; відп. ред. В. Бігун. К., 2009. 316 с.
12. Энтин М. Справедливое разбирательство по праву Совета Европы и Европейского Союза. Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. № 3 (44). С. 85–97.
13. Кримінальний процесуальний кодекс України. Відомості Верховної Ради України. 2013. № № 9–10. С. 474. Ст. 88.
14. Зельгер Вальтер. Особливості правового статусу прокуратури Федеративної Республіки Німеччина в системі органів державної влади. Прокуратура України в умовах європейської інтеграції: мат. Міжнар. науково-практичн. конфер. 19 травня 2016 р. К.: Національна академія прокуратури України, 2016. 334 с. URL: [http://npu.com.ua/wp-content/uploads/pdf/Materialy\\_Conferencii\(1\).pdf](http://npu.com.ua/wp-content/uploads/pdf/Materialy_Conferencii(1).pdf) (дата звернення: 06.10.2018).
15. Даймонд Д. Мир позавчера: Чому нас можуть навчити люди, до сих пор живущие в каменном веке. The World Until Yesterday: What Can We Learn from Traditional Societies? Пер. с англ. А. Александрова. М.: А. С. Т., 2016. 672 с.
16. Воропай Т. Вирішення конфліктів у традиційному суспільстві: єднання моралі і права. Форум права: електрон. наук. фахове вид. 2018. № 1. С. 32–35. URL: [http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP\\_index.htm\\_2018\\_1\\_6.pdf](http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2018_1_6.pdf).
17. Харарі Юваль Ной. Людина розумна. Історія людства від минулого до майбутнього. Пер. з англ. Я. Лебеденка. Харків: Клуб сімейного дозвілля, 2016. 544 с.
18. Докинз Ричард. Эгоистичный ген. Пер. с англ. Н. Фоминой. М., 2013. 512 с.
19. Избранные произведения / сост., общ. ред. и послесл. Ю. Давыдова; предисл. П. Гайденко. Пер. с нем. М.: Прогресс, 1990. 808 с. С. 643–706.
20. Осовська Г., Осовський О. Основи менеджменту: навч. посібн. К.: Кондор, 2006. 664 с.
21. Носкова О. Энциклопедия гуманитарных наук. 2004. №1. С. 135.
22. Д'ячков Д. Прокурорське самоврядування як принцип організації прокуратури. Серія «Право». 2018. № 2 (60). С. 71–76.
23. Словник української мови: в 11 т. Т. 3. 1972. С. 18.
24. Словник української мови: в 11 т. Т. 2. 1971. С. 311.
25. Колодій А. Концепція публічного (нового) врядування в її застосуванні до демократичних і перехідних систем. Науковий вісник. 2012. Вип. 10 «Демократичне врядування». URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&2\\_S21P03=FILA=&2\\_S21STR=DeVr\\_2012\\_10\\_3](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=DeVr_2012_10_3).