

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПРАВА І ДЕРЖАВИ

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2021.44.245075>

УДК 342.56

О. Ю. Амелін, канд. юрид. наук, Почесний працівник прокуратури України,
прокурор Офісу Генерального прокурора
вул. Різницька, 13/15, Київ, 01001, Україна
Міжрегіональна Академія управління персоналом
Навчально-науковий інститут права імені князя Володимира Великого
доцент кафедри правоохоронної та антикорупційної діяльності
вул. Фрометівська, 2, Київ, 03039, Україна
e-mail: amelin.au@ukr.net
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-0933-2111>

МІСІЯ ТА ЦІННОСТІ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ: ДО ПРОБЛЕМИ ГЛИБИННОГО РОЗУМІННЯ

Статтю присвячено дослідженню особливостей розуміння місії та цінностей прокуратури в Україні, розкриттю змістовного наповнення цих понять на сучасному етапі розвитку інституції. Увагу зосереджено на аналізі в цій частині положень Стратегії розвитку прокуратури на 2021–2023 роки.

Констатовано тенденцію до поширення інформаційного інструментарію комерційних організацій серед органів державної влади, зокрема органів прокуратури, та заміщення раніше вживаних дефініцій «роль», «принципи», «цілі» новими запозиченими дефініціями «місія», «цінності», «бачення» відповідно.

Здійснено побіжний ретроспективний огляд формування уявлень щодо змісту категорій «місія» та «цінності». З'ясовано, що з позиції філософії цінностями вважаються специфічні соціальні визначення об'єктів навколишнього світу, що виявляють їх позитивне або негативне значення для людини і суспільства та містяться у явищах суспільного життя та природи.

Акцентовано увагу на необхідності уніфікації цінностей (принципів), спільних для всіх правоохоронних органів, оскільки більшість з них є для них однаковими чи дуже наближеними. Стратегічні документи цих органів повинні розкривати положення Конституції та профільного законодавства України, конкретизувати останні і не суперечити їм.

Визначено, що основними цінностями для всіх органів державної влади, у тому числі правоохоронних органів, є такі: права людини і громадянина, верховенство права, відповідальність та підзвітність, а також професіоналізм (або ж професійність) і постійне вдосконалення.

Запропоновано трактувати місію в широкому значенні як екзистенціальну мету організації, дієвий прояв її природи, який є доволі демонстративним та водночас достатньо зрозумілим для широкої громадськості.

Сформульовано авторське визначення місії прокуратури, яке відповідає вимогам часу та враховує її місце в механізмі державної влади, функціональну специфіку діяльності, пріоритетність наближення до європейських стандартів, забезпечення відкритості та прозорості, а також зміцнення до неї довіри людей.

Наголошено на потребі внесення низки змін до Стратегії розвитку прокуратури на 2021–2023 роки щодо більш чіткого та узгодженого викладення її положень стосовно місії та цінностей діяльності прокуратури та деталізовано деякі з них.

Ключові слова: прокуратура, реформа прокуратури, стратегія, місія, цінності, бачення, принципи, законодавство.

*«Для корабля, який не відає, куди пливати,
жоден вітер не буде попутним»*

Л. Сенека [1]

Постановка проблеми. Проблематика дослідження місії та ціннісних орієнтирів органів державної влади, у тому числі правоохоронних органів, зумовлена насамперед природою сучасної держави. Поступовий перехід від державного управління до публічного адміністрування, що відбувається з перших років незалежності України та набув високих темпів протягом останніх п'яти – семи років, приводить до необхідності перегляду ключових орієнтирів для всіх державних органів. Наразі Україна визначила свої довгострокові цілі та пріоритети, нерозривно пов'язавши їх із європейською та євроатлантичною інтеграцією, що знайшло своє відображення у преамбулі Конституції України [2]. І хоча проголошений та задекларований курс на розбудову суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави та громадянського суспільства, зокрема орієнтація на європейські демократичні цінності, навряд чи може викликати в когось раціональні заперечення, на практиці його реалізації перешкоджають численні труднощі, без подолання яких він ризикує залишитися декларацією намірів.

Передусім варто звернути увагу на прагнення українських політиків, у тому числі в законотворчому процесі, та науковців до тотального застосування запозичених термінів при помітній невизначеності їх змістовного наповнення у сучасних умовах. Крім того, коли йдеться про європейські цінності, дуже часто за лаштунками масового колективного схвалення будь-яких ініціатив залишається розуміння того, що самі цінності є концепцією, натомість їх матеріальний прояв, який є вкрай строкатим та різноманітним, відображається у різних сферах суспільних відносин саме шляхом діяльності органів державної влади. Особливо це стосується діяльності органів прокуратури, адже в країнах-учасниках Європейського Союзу не існує єдиної стандартної моделі прокуратури. Все це й визначає актуальність дослідження місії та цінностей прокуратури в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналізу проблематики трактування дефініцій «мета», «цінності», «принципи» присвячували численні дослідження вітчизняні та зарубіжні науковці, зокрема: О. О. Бандура, К. К. Барт, О. В. Гришук, В. В. Ільїн, М. М. Підлісний, К. С. Холланд. Тобто в найбільш широкому значенні згадані дефініції є доволі широко дослідженими.

Окремі ж аспекти порушеної автором теми щодо місії та цінностей прокуратури в Україні досліджувались О. В. Баганцем у роботі «Прокуратура: якою вона буде завтра? Деякі думки після ознайомлення із затвердженою Генеральним прокурором Стратегією розвитку прокуратури на 2021–2023 роки» [3] та С. В. Подкопаєвим у дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук «Теоретико-правові засади модернізації прокуратури в Україні» [4]. Однак, незважаючи на вкрай високу актуальність стратегічного планування процесів реформування прокуратури, окрім зазначених вчених, указану тематику не досліджує практично ніхто, що дало поштовх для появи цієї публікації.

Мета статті. Проаналізувати особливості розуміння місії та цінностей прокуратури в Україні, розкрити змістовне наповнення цих понять на сучасному етапі розвитку інституції.

Методи дослідження. У статті застосовано кілька методів наукового пізнання. Логіко-семантичний метод використовувався під час формулювання понятійно-категоріального апарату, а саме таких дефініцій, як «місія», «цінності», «цінності прокуратури», «місія прокуратури». За допомогою порівняльно-правового методу досліджено особливості застосування зазначених дефініцій у нормативно-правових актах.

Виклад основного матеріалу. Наказом Генерального прокурора № 489 від 16 жовтня 2020 року затверджено Стратегію розвитку прокуратури на 2021–2023 роки (далі також – Стратегія) [5]. Значущість цієї події для прокуратури України зумовлена передусім тим, що раніше аналогічної стратегії не існувало. Ухвалення Стратегії

можна вважати безумовною заслугою Генерального прокурора І. В. Венедіктової, яка не тільки затвердила її наказом та залишила за собою контроль за її реалізацією, а й особисто презентувала в Офісі Генерального прокурора, а згодом і у Верховній Раді України. Цим подіям передувала перша в історії української прокуратури стратегічна сесія, яка 22 серпня 2020 року відбулася в Тренінговому центрі прокурорів України [6]. Досліджуваним у статті питанням у Стратегії присвячено розділ 1 «Бачення, місія, цінності діяльності прокуратури» [5].

Однак, окрім безумовних позитивних моментів, Стратегія містить і чимало дискусійних положень, які почали привертати увагу вітчизняних науковців [3; 4]. Долучаючись до дискусії, що точиться довкола реформування органів прокуратури в Україні, у тому числі щодо визначення ключових дороговказів цього процесу, доречно провести короткий аналіз змістовного наповнення дефініцій, якими доведеться оперувати. До таких можна віднести такі категорії, як «місія» та «цінності».

При цьому аналіз зазначених понять слушно розпочати саме з розгляду цінностей, оскільки цінності задають і формують місію, виступаючи, якщо не безпосередніми її елементами, то принаймні визначальними орієнтирами її загальної спрямованості.

Варто зауважити, що як наукова категорія «цінність» починає розглядатися на початку 60-х років XIX століття. Саме в той період закладаються підвалини теорії цінностей, що з перших десятиліть XX століття виокремлюється в теоретичну дисципліну – аксіологію (від грецьк. *axios* – цінність та *logos* – вчення). Вчення про цінності після праць Г. Лотце стає філософською теорією, що має на меті з'ясувати якості та властивості предметів, явищ, процесів, здатних задовольняти потреби, інтереси та бажання людей [7]. З позиції філософії цінностями вважаються специфічні соціальні визначення об'єктів навколишнього світу, що виявляють їх позитивне або негативне значення для людини і суспільства та містяться у явищах суспільного життя та природи. Зовнішні цінності виступають як властивості предмета чи явища, однак вони притаманні йому не від природи, а тому, що він залучений до сфери соціального буття людини і став носієм певних суспільних відносин [8, с. 17]. Вітчизняними та зарубіжними дослідниками висловлюється думка, що цінності – це предмети, явища і їх властивості, які здатні задовольняти людські потреби, сприяти розвитку її сутності [9, с. 25].

Доречно зазначити, що у такому трактуванні цінністю є не сам предмет чи явище безпосередньо, а предмет чи явище у його зв'язку з людиною, тобто виключно з погляду його позитивного значення для людини [8, с. 18]. Тобто цінність – це значущість для суб'єкта певних явищ дійсності [10, с. 13]. Відповідно, у сучасній науковій літературі, присвяченій дослідженню категорії «цінність», вона трактується або як об'єктивна властивість речей, що міститься в їхній власній природі, або як предмет зацікавленості окремих суб'єктів. Цінність розглядається як критерій і спосіб оцінки значимості об'єктів та явищ оточуючого світу для людини й суспільства, які виявляються в моральних принципах і нормах, ідеалах, установках. Цінність об'єкта визначається не тільки його властивостями, а й особливостями відношення до потреб та інтересів людини. Основною характеристикою цінності є значення і зміст, що надаються певним об'єктам природи, матеріальним та духовним благам. Речі, явища стають цінностями, оскільки вони входять до сфери людського існування, діяльності [11, с. 20-21].

Цікаво буде навести короткий огляд бачення цінностей різними державними органами. Так, керівництво Служби безпеки України визначає в діяльності цього органу такі цінності, як верховенство права та законність, доброчесність, відповідальність і підзвітність, професіоналізм та постійне вдосконалення [12]. Разом з тим цінностями в діяльності Міністерства юстиції України проголошено верховенство права, забезпечення дотримання прав і свобод людини та громадянина, законність, відкритість і прозорість, відповідальність та підзвітність, професійність і постійне вдосконалення [13]. Тобто, як нескладно помітити, верховенство права, відповідальність і підзвітність, а також професіоналізм (або ж професійність) і постійне вдосконалення присутні серед переліку цінностей обох органів. Укладачі ж Візії Національної гвардії України 2035

вважають трьома фундаментальними цінностями цього військового формування честь, мужність та закон [14].

У пункті 1.3 Стратегії розвитку прокуратури на 2021–2023 роки визначено п'ять цінностей діяльності прокуратури: 1) права та свободи людини; 2) незалежність (прокурорів, – авт.); 3) відкритість та прозорість (прокурорів та прокуратури, – авт.); 4) професійний розвиток (працівників прокуратури: прокурорів і державних службовців, – авт.); 5) довіра людей (до прокуратури й органів правопорядку в цілому та прокурорів зокрема, – авт.) [5].

Характерно, що в Конституції України дефініція «цінність» згадується лише тричі, а саме у значеннях соціальної та двічі у якості культурної. Так, згідно з частиною 1 статті 3 Основного Закону людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Відповідно ж до частини 5 статті 54 Конституції України держава забезпечує збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність, вживає заходів для повернення в Україну культурних цінностей народу, які знаходяться за її межами [2]. Натомість верховенство права та незалежність декларуються Основним Законом України саме як принципи (частина 1 статті 8, частина 2 статті 147), а права і свободи людини проголошуються ним невідчужуваними, непорушними та невичерпними, такими, що захищаються судом, визначаються виключно законами України, при цьому утвердження і забезпечення останніх є головним обов'язком держави (стаття 21, частина 1 статті 22, стаття 55, пункт 1 частини 1 статті 92, частина 2 статті 3 відповідно) [2]. Тобто проблематика сприйняття наведених у різних органах державної влади переліків цінностей саме цінностями чи все ж таки принципами, зважаючи на можливу близькість цих понять, залишається відкритою.

Водночас чинний Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII [15] не оперує такими категоріями, як «цінності» та «принципи», а широко застосовує таку дефініцію, як «засади», у тому числі щодо діяльності прокуратури. Зокрема, у статті 3 Закону серед засад її діяльності знову бачимо ті, що у вже згаданих документах визначались як цінності чи принципи, а саме: верховенство права, законність, визнання людини найвищою соціальною цінністю (у цьому випадку засади і цінність виступають синонімічними поняттями, – авт.), незалежність прокурорів, прозорість діяльності прокуратури (або її транспарентність, – авт.) [15].

Однак за будь-якого термінологічного підходу до визначення понять «цінності», «принципи» та «засади» розмежування останніх для практичних цілей вбачається автору безперспективним, адже вони фактично спрямовані на вирішення одного й того самого кола питань. При цьому доцільним було б не виокремлювати самостійні цінності в діяльності різних органів державної влади, у тому числі правоохоронних, а через досягнення єдності щодо їх розуміння уніфікувати спільні для всіх цих органів цінності, оскільки вони є, або принаймні мають бути, для них однаковими чи дуже наближеними. Стратегічні документи всіх державних органів повинні базуватись на положеннях Конституції України та профільного законодавства, а не довільно використовувати понятійно-категоріальний апарат правової сфери, виходячи із завдань, що стояли перед їх розробниками в конкретному випадку.

Не менш дискусійним є питання тлумачення категорії «місія» та її змістовного наповнення.

Дефініція «місія» (від англ. mission) наразі вживається часто і досить багатозначно. І це зовсім не дивно, адже Вебстерський словник надає доволі широку палітру значень поняття «місія». *По-перше*, це конкретне завдання, яке доручається особі або групі, при цьому може йтися про завдання, пов'язане з подорожами (військовими, морськими або космічними). Також це може бути задалегідь встановлена і часто самовстановлена мета чи публічно проголошений лозунг компанії. *По-друге*, це покликання (наприклад, його місією було стати вчителем). *По-третє*, це група осіб, надісланих для виконання послуг або здійснення діяльності (наприклад, дипломатична місія або місія Організації

Об'єднаних Націй). При цьому місією може бути як постійне посольство, так і команда спеціалістів або культурних діячів. *По-четверте*, місією може бути релігійна організація, орієнтована на проповідь віри. *По-п'яте*, під місією в давнину розуміли акт або його примірник, що надсилався отримувачу [16]. Цілком очевидно, що наведені визначення при однаковій фонетичній складовій є семантично відмінними, адже позначають як морально-екзистенціальні імперативи чи явища дійсності, так і процеси, об'єкти (чи групи об'єктів).

Характерно, що Академічний тлумачний словник української мови також розглядає місію в п'яти різних значеннях. Зокрема, як: 1) важливе завдання, доручення тощо; 2) високе призначення, відповідальна роль; 3) постійне дипломатичне представництво у будь-якій державі, яке очолює посланник або повірений у справах; 4) представники однієї держави, що перебувають в іншій державі з якою-небудь метою; 5) місіонерська організація [17]. Як можна помітити, на відміну від укладачів Вебстерського словника українські мовознавці не надали уваги історично забутому значенню місії, пов'язаному з надсиланням документів (що цілком логічно з огляду на те, що у такому розумінні це слово давно не вживається навіть в англійських країнах), при цьому виділивши постійні дипломатичні представництва та разові представницькі заходи як окремі значення.

У вітчизняному адміністративно-правовому просторі термін «місія» вживається практично у всіх наведених значеннях. Зокрема, у пункті 3 Положення про закордонні дипломатичні установи України, затвердженого Указом Президента України від 15 березня 2021 року № 99/2021, йдеться про Місію України при міжнародній організації як один із видів закордонних дипломатичних установ України [18]. У тексті Угоди між Україною та Королівством Нідерланди про Міжнародну місію захисту розслідування від 28 липня 2014 року № 528_039 згадується про «Міжнародну місію захисту розслідування, яка створюється з метою сприяння збиранню решток та проведенню розслідування падіння літака «Malaysian Airlines» рейсу MH17, що сталося 17 липня 2014 року, відповідно до Резолюції 2166 Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй від 21 липня 2014 року» [19].

Разом з тим Міністерство розвитку громад та територій України визначає свою місію так: «Формування та реалізація державної політики з метою створення комфортного, якісного та безпечного життєвого простору для розвитку Людини» [20]. До більш спрощеного підходу такого варіанту схиляються автори Методичних рекомендацій з питань методологічного забезпечення складання середньо- та довгострокових стратегічних планів розвитку державних підприємств, державних акціонерних товариств та господарських структур, затверджених наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 14 серпня 2013 року № 971, відповідно до пункту 1.4 яких місія суб'єкта господарювання – це основна загальна мета його діяльності. А вже в пункті 3.4 цих методичних рекомендацій зазначається, що відповідний розділ довгострокового стратегічного плану розвитку такого суб'єкта містить основну довготермінову ціль діяльності суб'єкта господарювання в контексті його завдань, функцій, напрямів діяльності та розвитку галузі (сектору економіки), регіону [21]. Тобто до ціннісного та діяльнісного, а не об'єктного підходу до розуміння дефініції «місія» більше тяжіють ті державні органи, які пов'язані з регулюванням господарських відносин, наприклад Міністерство економіки України.

Місія Міністерства юстиції України також трактується саме у ціннісному та сервісному вимірах. «Міністерство юстиції України захищає людину, її права та власність, забезпечує виконання договорів, зменшує рівень повторної злочинності та забезпечує безкоштовний юридичний захист людини, яка опинилась у складній життєвій ситуації. Міністерство юстиції України створює умови для прозорого, швидкого та ефективного надання послуг кожній особі, забезпечуючи легкість ведення бізнесу, підвищуючи ступінь суспільної довіри та впевненості» [13]. Місією Служби безпеки України доволі лаконічно проголошується «безпека України та захист її громадян» [12]. Упорядники

Візії Національної гвардії України 2035 вважають, що термін «місія» відповідає на запитання: «Заради чого існує моя організація?» Місією Національної гвардії України вони вважають «забезпечення безпеки людини, суспільства та держави від зовнішніх та внутрішніх загроз у будь-якій обстановці та в будь-який час [14].

Ведучи ж мову про місію прокуратури, яку, як і її цінності, не згадує профільний Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII [15], доречно акцентувати увагу на значенні місії саме як «високого призначення, відповідальної ролі». Хоча в окремих випадках може мати місце застосування цієї дефініції у таких значеннях: «важливе завдання» (коли йдеться про очікувані чи заплановані дії прокуратури в певній гострій ситуації) або «представники однієї держави, що перебувають в іншій державі з якою-небудь метою» (наприклад, у межах участі представників прокуратури України в міжнародному заході).

Варто зауважити, що якщо раніше у вітчизняній правовій науці здебільшого йшлося про «роль», наразі дедалі частіше використовується термін «місія». Як можна помітити, долучилися до цієї тенденції й розробники Стратегії розвитку прокуратури на 2021–2023 роки, осучаснюючи термінологію, яка роками використовувалась стосовно органів прокуратури. Окрім згаданих місії та цінностей, замість цілей у ній присутнє бачення, яке по суті й відображає цілі, тільки у формі теперішнього доконаного часу, у так званому стилі нейролінгвістичного програмування (НЛП), орієнтованого на досягнення результату.

Про схильність до поширення інформаційного інструментарію комерційних організацій серед державних органів у межах сучасних тенденцій у сфері публічного адміністрування, зокрема таких інструментів, як активне позиціонування, брендингова та ребрендингова політика тощо, автор неодноразово згадував у своїх попередніх дослідженнях [22]. Як можна помітити з поверхневого огляду аналізованих джерел, не є винятком і дефініція «місія», яка в останні роки практично витіснила раніше уживане визначення «роль».

Таким чином, місію в широкому значенні доречно трактувати як екзистенціальну мету організації, дієвий прояв її природи, який є доволі демонстративним та водночас достатньо зрозумілим для широкої громадськості. Якою саме буде місія прокуратури, безумовно залежить від її місця в системі органів державної влади загалом та правосуддя зокрема, на що автор звертав увагу раніше, наголошуючи, що прокуратура в Україні, виходячи зі змісту конституційних положень, є лише інституційно наближеною до судової влади як однієї з гілок державної влади, але при цьому не входить до жодної з них, забезпечуючи систему стримувань і противаг між ними. Сучасна прокуратура в Україні може розглядатись як самостійний та незалежний інститут системи правосуддя (у «широкому» його розумінні), який покликаний забезпечувати діяльність суду для здійснення ним правосуддя (у «вузькому» розумінні) [23].

Наразі ж, на превеликий жаль, місія прокуратури як потужної державної інституції у системі правосуддя не розкрита в нормативно-правових документах, окрім Стратегії розвитку прокуратури на 2021–2023 роки [5]. При цьому її трактування в Стратегії теж лишається далеким від ідеального. Так, місія виписана окремо щодо прокуратури як своєрідного знеособленого суб'єкта та стосовно прокурорів. Водночас зазначені інтерпретації місії не містять жодного натяку на державних службовців, велика кількість яких сьогодні працює в оновленій прокуратурі, обіймаючи посади, у тому числі адміністративні, на які раніше призначались лише прокурори. Також некоректно зазначено, що «прокуратура, керуючись принципами верховенства права...» Таке формулювання, як «керуючись», було б логічніше застосовувати до живих істот, тобто працівників органів прокуратури, а не прокуратури як інституції. Крім того, використавши формулювання у множині, а саме «принципами...», розробники Стратегії вказали лише один із основних принципів демократичного суспільства – верховенство права, хоча більш правильно, на думку автора, було б вжити вислів «втілюючи в суспільне життя принцип верховенства права».

З огляду на змістовне наповнення понять «місія» та «цінності» та з урахуванням нинішнього статусу прокуратури, мети її реформування, а також намагань відповідати європейським стандартам, відновити довіру громадян до неї та підвищити ефективність демократичного цивільного контролю над діяльністю органів прокуратури пропонує таке визначення місії прокуратури: *«Прокуратура як самостійний та незалежний інститут системи правосуддя, втілюючи в суспільне життя принцип верховенства права та виконуючи покладені на неї функції, гарантує дотримання прав і свобод людини, інтересів держави, координує діяльність органів правопорядку, формування та єдність кримінально-правової політики з метою наближення до європейських стандартів, забезпечення відкритості та прозорості у своїй діяльності, а також зміцнення довіри суспільства»*. Таке комплексне бачення місії прокуратури відповідатиме закладеним критеріям до цього поняття та одночасно вбиратиме в себе ключові її цінності. Цілком доречним було б застосувати таке визначення в Стратегії розвитку прокуратури на 2021–2023 роки [5] та в інших програмних документах щодо прокуратури.

Водночас, на думку автора, у такому документі, як Стратегія розвитку прокуратури на 2021–2023 роки [5], місія повинна була викладатися щодо прокуратури в цілому, а не осіб, які в ній працюють. Проте навіть у разі переходу на суб'єктний склад органів прокуратури (абзац 2 пункту 1.2 «Місія») [5] більш коректним було б зазначити не у площині одного прокурора «прокурор представляє інтереси...», а у множині – за всіх прокурорів системи, оскільки йдеться про узагальнену місію всієї прокуратури. Крім того, у цьому випадку неприпустимо забувати і про внесок у загальну справу державних службовців органів прокуратури, деяка частина з яких, як уже наголошував автор, наразі займається не лише діловодством, але й адмініструванням діяльності, у тому числі самих прокурорів.

На окрему увагу дослідників заслуговують й інші дискусійні положення Стратегії розвитку прокуратури на 2021–2023 роки [5]. Так, її розробникам варто було б обережніше ставитися до використання таких формулювань, як забезпечення громадської безпеки (абзац 1 пункту 1.2 «Місія») [5], оскільки її забезпечення є прерогативою інших органів, зокрема Національної поліції України, Національної гвардії України, а не прокуратури. Забезпечення законності (абзац 1 пункту 1.2 «Місія») [5] притаманне всім правоохоронним органам і є аж занадто загальним принципом чи навіть фундаментальною юридичною категорією.

Загалом більш детальний аналіз місії та цінностей діяльності прокуратури є темою широкої наукової дискусії, яка значно виходить за формат цієї статті.

Наостанок варто зауважити, що на відміну від українського політикуму та наукового середовища в розвинених країнах світу ставлення до вживання сентенції «місія організації» уже давно є доволі неоднозначним. Так, на переконання К. Барта, професора стратегії та управління в Університеті МакМастер (Онтаріо, Канада), комерційна місія складається з трьох основних компонентів: ключового ринку (цільової аудиторії), внеску (продукт або послуга, що надається організації), відмінностей (що робить продукт унікальним або чому аудиторія повинна надавати перевагу йому, а не іншим) [24]. При цьому К. Барт підрахував, що на практиці лише близько десяти відсотків місій говорять про щось значуще, тоді як більшість сповнені виключно популярськими гаслами [25]. І з цієї причини місії не сприймають серйозно, а подекуди й відверто висміюють.

Керуючись висновком Венеціанської комісії від 14 жовтня 2013 року № 735/2013 [26] щодо проекту чинного Закону України «Про прокуратуру», українські автори реформ прагнули трансформувати органи прокуратури, щоб зробити їх менш мілітаризованими і щоб люди перестали їх боятися. Сьогодні ж керівництво органів прокуратури має зробити все від них залежне, щоб не перетворити цю інституцію на об'єкт для кепкування з боку громадськості. Місія органів прокуратури має звучати й реалізовуватися як стратегічне гасло, як екзистенціальне бачення майбутнього, яке надихає працівників,

стимулює на вступ до лав прокуратури найбільш талановитих, порядних і професійних фахівців, а громадянам дає віру в те, що захист їхніх прав та свобод у надійних руках.

Висновки і пропозиції. Аналіз Стратегії розвитку прокуратури на 2021–2023 роки [5] та змістовного наповнення дефініцій «місія» та «цінності» дозволяє зробити такі висновки.

Ключовими цінностями для всіх правоохоронних органів є права людини і громадянина, верховенство права, відповідальність та підзвітність, а також професіоналізм (або ж професійність) і постійне вдосконалення.

Однак варто було б не виокремлювати самостійні цінності (чи принципи) у діяльності різних органів державної влади, у тому числі правоохоронних органів, а через досягнення єдності щодо їх розуміння уніфікувати спільні для всіх цих органів цінності, оскільки вони є, або принаймні мають бути, для них однаковими чи дуже наближеними. Стратегічні документи всіх державних органів повинні базуватись на положеннях Конституції України та профільного законодавства.

Місію в широкому значенні доречно трактувати як екзистенціальну мету організації, дієвий прояв її природи, який є доволі демонстративним та водночас достатньо зрозумілим для широкої громадськості.

Запропоновано авторське визначення місії прокуратури: «Прокуратура як самостійний та незалежний інститут системи правосуддя, втілюючи в суспільне життя принцип верховенства права та виконуючи покладені на неї функції, гарантує дотримання прав і свобод людини, інтересів держави, координує діяльність органів правопорядку, формування та єдність кримінально-правової політики з метою наближення до європейських стандартів, забезпечення відкритості та прозорості у своїй діяльності, а також зміцнення довіри суспільства».

Місія органів прокуратури має звучати й реалізовуватися як стратегічне гасло, як екзистенціальне бачення майбутнього, яке надихає працівників, стимулює на вступ до лав прокуратури найбільш талановитих, порядних і професійних фахівців, а громадянам дає віру в те, що захист їхніх прав та свобод у надійних руках.

Загалом же більш детальний аналіз місії та цінностей діяльності прокуратури в Україні має стати темою широкої наукової дискусії, орієнтованої на подальше доопрацювання Стратегії розвитку прокуратури на 2021–2023 роки [5] та інших програмних документів щодо прокуратури.

Список використаної літератури

1. Сенека Л. А. Діалоги / пер. з лат. А. Содомора. *Anpiopi*: Львів, 2016. 320 с.
2. Конституція України: Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 10.11.2021).
3. Баганець О. В. Прокуратура: якою вона буде завтра? Деякі думки після ознайомлення із затвердженою Генеральним прокурором Стратегією розвитку прокуратури на 2021–2023 роки. *LexInform*. 15 січня 2021 року. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/prokuratura-yakoyu-vona-bude-zavtra-deyaki-dumky-pislya-oznajomlennya-iz-zatverdzheno-yu-generalnym-prokurorom-strategiyeyu-rozvytku-prokuratury-na-2021-2023-roku/> (дата звернення 10.11.2021).
4. Подкопаєв С. В. Теоретико-правові засади модернізації прокуратури в Україні: дис. ...д-ра юрид. наук: 12.00.10. Харків, 2021. 477 с.
5. Про затвердження Стратегії розвитку прокуратури на 2021–2023 роки: Наказ Генерального прокурора від 16.10.2020 № 489. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/startegiya-rozvytku-prokuraturi-na-2021-2023-roki> (дата звернення 10.11.2021).
6. Стратесія: «Стратегія розвитку органів прокуратури до 2023 року» Веб-сайт Тренінгового центру прокурорів України. 22 серпня 2020 року. URL: <https://ptcu.gp.gov.ua/uk/2020/08/stratsesiya-strategiya-rozvytku-organiv-prokuratury-do-2023-roku/> (дата звернення 10.11.2021).
7. Ильин В. В. Аксиология. М.: *Изд-во МГУ*, 2005. 216 с.
8. Гришук О. В. Конституційні цінності: філософські та судові аспекти: монографія. Видання 2-е доопрацьоване і доповнене. Київ: *Baime*, 2020. 530 с. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/gryshchuk_konstytusiyu_cinnosti_2_1.pdf (дата звернення 10.11.2021).
9. Неновски Н. К. Право и ценности. М.: *Прогресс*, 1987. 248 с.
10. Косович В. М. Оцінювання й оцінки у національному й міжнародному правозахисті. Львів: *Світ*, 2006. 251 с.

11. Горбулін В.П., Качинський А.Б. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки: монографія. К.: *НІСД*, 2011. 288 с. URL: http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/Gorbulin_Kachynsky-e2dd0.pdf (дата звернення 10.11.2021).
12. Місія та цінності. Веб-сайт Служби безпеки України. URL: <https://ssu.gov.ua/misia-ta-tsinnosti> (дата звернення 10.11.2021).
13. Бачення, місія, цінності. Веб-сайт Міністерства юстиції України. URL: <https://minjust.gov.ua/pages/mission> (дата звернення 10.11.2021).
14. Візія Національної гвардії України 2035. Веб-сайт Національної гвардії України. URL: <https://ngu.gov.ua/visia/> (дата звернення 10.11.2021).
15. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення 10.11.2021).
16. Mission. Merriam-webster dictionary. URL: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/mission> (дата звернення 10.11.2021).
17. Академічний тлумачний словник (1970-1980). Словник української мови: [в 11 т.] / АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О.О. Потебні; редкол.: І.К. Білодід (голова) [та ін.]. Київ: Наук. думка, 1970-1980. Т. 4: І-М / ред. тому: Бурячок А. А., Доценко П. П. 1973. С. 748.
18. Про Положення про закордонні дипломатичні установи України: Указ Президента України від 15 березня 2021 року № 99/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/99/2021#Text> (дата звернення 10.11.2021).
19. Про Міжнародну місію захисту розслідування: Угода між Україною та Королівством Нідерланди від 28 липня 2014 року № 528_039. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/528_039#Text (дата звернення 10.11.2021).
20. Місія та цінності. Веб-сайт Міністерства розвитку громад та територій України. URL: <https://www.minregion.gov.ua/about/misiya-ta-tsinnosti/> (дата звернення 10.11.2021).
21. Про затвердження Методичних рекомендацій з питань методологічного забезпечення складання середньо- та довгострокових стратегічних планів розвитку державних підприємств, державних акціонерних товариств та господарських структур: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 14 серпня 2013 року № 971. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0971731-13#Text> (дата звернення 10.11.2021).
22. Амелін О.Ю. Інформаційне забезпечення діяльності органів прокуратури України: адміністративно-правовий аспект: монографія. Науково-теоретичне видання. Київ: *Видавництво Людмила*, 2021. 224 с. URL: http://library.iapm.edu.ua/free_books/Mono_Amelin2021.pdf (дата звернення 10.11.2021). DOI: https://doi.org/10.32751/Mono_Amelin2021
23. Амелін О.Ю. Конституційна модель прокуратури в Україні. *Європейські перспективи*. 2021. № 3. С. 19-25. URL: https://ep.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/2021/11/19-_Amelin-1.pdf (дата звернення 10.11.2021). DOI: <https://doi.org/10.32782/EP.2021.3.3>
24. Bart Christopher K. Sex, Lies, and Mission Statements. *Business Horizons*. November–December 1997. P. 9-18. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0007-6813\(97\)90062-8](https://doi.org/10.1016/S0007-6813(97)90062-8) SSRN716542
25. Holland Kelley. In Mission Statements, Bizspeak and Bromides. *Job Market: Under New Management*. *New York Times* (New York ed.). 23 September 2007. p. 317.
26. Висновок Венеціанської комісії щодо проекту Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2013 року № 735/2013. URL: <https://rm.coe.int/1680097f7d> (дата звернення 10.11.2021).

References

1. Seneka, L.A. (2016). *Dialogues*. (A. Sodomora, Trans). Lviv: Apriori [in Ukrainian].
2. Constitution of Ukraine № 254k/96-VR. (1996, June 28). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].
3. Bahanets, O.V. (2021). Prosecutor's office: what will it be like tomorrow? Some opinions after getting acquainted with the Prosecutor General's Development Strategy for 2021–2023 approved by the Prosecutor General. *LexInform*. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/prokuratura-yakoyu-vona-bude-zavtra-deyaki-dumky-pislya-oznajomlennya-iz-zatverdzenoyu-generalnym-prokurorom-strategiyeyu-rozvytku-prokuratury-na-2021-2023-roky/> [in Ukrainian].
4. Podkopaev, S.V. (2021). Theoretical and legal bases of modernization of the prosecutor's office in Ukraine. Doctor's thesis. Kharkiv [in Ukrainian].
5. Order of the Prosecutor General on approval of the Strategy for the Development of the Prosecutor's Office for 2021–2023 № 489. (2020, October 16). URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/startegiya-rozvitku-prokuraturi-na-2021-2023-roki> [in Ukrainian].
6. Strategic session: «Strategy for the development of the prosecutor's office until 2023» (2020, August 22). Website prosecutor's training center of Ukraine. URL: <https://ptcu.gp.gov.ua/uk/2020/08/stratsesiya-strategiya-rozvytku-organiv-prokuratury-do-2023-roku/> [in Ukrainian].
7. Ilin, V.V. (2005). *Axiology*. М.: Izd-vo MGU [in Russian].

8. Hryshchuk, O.V. (2020). Constitutional values: philosophical and judicial aspects. 2nd edition revised and supplemented. Kyiv: Vaite. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/gryshchuk_konstytucyiny_cinnosti_2_1.pdf [in Ukrainian].
9. Nenovski, N.K. (1987). Law and values. M.: Progress [in Russian].
10. Kosovych, V.M. (2006). Assessment and evaluation in national and international human rights. Lviv: Svit [in Ukrainian].
11. Horbulin, V.P., Kachynskiy, A.B. (2011). Strategic planning: solving national security problems. K.: NISD. URL: http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/Gorbulin_Kachynsky-e2dd0.pdf [in Ukrainian].
12. Mission and values. (2021). Website of the Security Service of Ukraine. URL: <https://ssu.gov.ua/misia-ta-tsinnosti> [in Ukrainian].
13. Vision, mission, values. (2021). Website of the Ministry of Justice of Ukraine. URL: <https://minjust.gov.ua/pages/mission> [in Ukrainian].
14. Vision of the National Guard of Ukraine 2035. (2021). Website of the National Guard of Ukraine. URL: <https://ngu.gov.ua/visia/> [in Ukrainian].
15. Law of Ukraine on the Prosecutor's Office № 1697-VII. (2014, October 14). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> [in Ukrainian].
16. Mission. (2021). Merriam-webster dictionary. URL: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/mission>
17. Buriachok, A.A. & Dotsenko, P.P. (Ed.). (1973). Dictionary of the Ukrainian language. (Vol. 4). Kyiv: Nauk. dumka. [in Ukrainian].
18. Decree of the President of Ukraine on the Regulations on Foreign Diplomatic Institutions of Ukraine № 99/2021. (2021, March 15). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/99/2021#Text> [in Ukrainian].
19. Agreement between Ukraine and the Kingdom of the Netherlands on the International Mission for the Protection of Investigations № 528_039. (2014, July 28). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/528_039#Text [in Ukrainian].
20. Mission and values. (2021). Website of the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine. URL: <https://www.minregion.gov.ua/about/misiya-ta-tsinnosti/> [in Ukrainian].
21. Order of the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine on approval of Methodological recommendations on methodological support for the preparation of medium- and long-term strategic development plans of state enterprises, state joint-stock companies and economic structures № 971. (2013, August 14). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0971731-13#Text> [in Ukrainian].
22. Amelin, O. Yu. (2021). Information support of the activity of the prosecutor's offices of Ukraine: administrative and legal aspect. Kyiv: *Vydavnytstvo Liudmyla*. URL: http://library.iapm.edu.ua/free_books/Mono_Amelin2021.pdf DOI: https://doi.org/10.32751/Mono_Amelin2021 [in Ukrainian].
23. Amelin, O. Yu. (2021). The constitutional model of the prosecutor's office in Ukraine. *European perspectives*, 3, 19-25. URL: https://ep.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/2021/11/19-_Amelin-1.pdf DOI: <https://doi.org/10.32782/EP.2021.3.3> [in Ukrainian].
24. Bart, Christopher K. (1997). Sex, Lies, and Mission Statements. *Business Horizons*, November–December, 9-18. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0007-6813\(97\)90062-8](https://doi.org/10.1016/S0007-6813(97)90062-8)
25. Holland, Kelley. (2007). In Mission Statements, Bizspeak and Bromides. Job Market: Under New Management. *New York Times*, September 23, 317.
26. Conclusion of the Venice Commission on the draft Law of Ukraine «On the Prosecutor's Office» № 735/2013. (2013, October 14). URL: <https://rm.coe.int/1680097f7d> [in Ukrainian].

Стаття надійшла 15.11.2021 р.

А. Ю. Амелин, канд. юрид. наук, Почетный работник прокуратуры Украины,
прокурор Офиса Генерального прокурора
ул. Резницкая, 13/15, Киев, 01001, Украина
Межрегиональная Академия управления персоналом
Учебно-научный институт права имени князя Владимира Великого
доцент кафедры правоохранительной и антикоррупционной деятельности
ул. Фрометовская, 2, Киев, 03039, Украина
e-mail: amelin.au@ukr.net
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-0933-2111>

МИССИЯ И ЦЕННОСТИ ПРОКУРАТУРЫ В УКРАИНЕ: К ПРОБЛЕМЕ ГЛУБИННОГО ПОНИМАНИЯ

Резюме

Статья посвящена исследованию особенностей понимания миссии и ценностей прокуратуры в Украине, раскрытию содержательного наполнения этих понятий на современном этапе развития институции. Внимание сосредоточено на анализе в этой части положений Стратегии развития прокуратуры на 2021–2023 годы.

Констатирована тенденция к распространению информационного инструментария коммерческих организаций среди органов государственной власти, в частности органов прокуратуры, и замена ранее применяемых дефиниций «роль», «принципы», «цели» новыми заимствованными дефинициями «миссия», «ценности», «видение» соответственно.

Осуществлен беглый ретроспективный обзор формирования представлений о содержании категорий «миссия» и «ценности». Выяснено, что с позиции философии ценностями считаются специфические социальные определения объектов окружающего мира, которые проявляют их положительное или негативное значение для человека и общества и содержатся в явлениях общественной жизни и природы.

Акцентировано внимание на необходимости унификации ценностей (принципов), общих для всех правоохранительных органов, поскольку большинство из них являются одинаковыми или очень приближенными. Стратегические документы этих органов должны раскрывать положения Конституции и профильного законодательства Украины, конкретизировать последние и не противоречить им.

Определено, что основными ценностями для всех органов государственной власти, в том числе правоохранительных органов, являются следующие: права человека и гражданина, верховенство права, ответственность и подотчетность, а также профессионализм (или профессиональность) и постоянное совершенствование.

Предложено трактовать миссию в широком смысле как экзистенциальную цель организации, действенное проявление ее природы, достаточно демонстративное и в то же время достаточно понятное для широкой общественности.

Сформулировано авторское определение миссии прокуратуры, отвечающее требованиям времени и учитывающее ее место в механизме государственной власти, функциональную специфику деятельности, приоритетность приближения к европейским стандартам, обеспечение открытости и прозрачности, а также укрепление к ней доверия людей.

Отмечена необходимость внесения ряда изменений в Стратегию развития прокуратуры на 2021–2023 годы в части более четкого и согласованного изложения ее положений относительно миссии и ценностей деятельности прокуратуры и детализированы некоторые из них.

Ключевые слова: прокуратура, реформа прокуратуры, стратегия, миссия, ценности, видение, принципы, законодательство.

O. Yu. Amelin, Candidate of Science in Law
Honorary Worker of the Prosecutor's Office of Ukraine,
Prosecutor of the Prosecutor General's Office
Riznytska Str. 13/15, Kyiv, 01001, Ukraine
Interregional Academy of Personnel Management
Educational-Scientific Institute of Law named after Volodymyr the Great
Associate Professor of the Department of Law Enforcement and
Anti-Corruption Activities
Frometivska Str. 2, Kyiv, 03039, Ukraine
e-mail: amelin.au@ukr.net
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-0933-2111>

MISSION AND VALUES OF THE PROSECUTOR'S OFFICE IN UKRAINE: TO THE PROBLEM OF DEEP UNDERSTANDING

Summary

The article is devoted to the study of the peculiarities of understanding the mission and values of the prosecutor's office in Ukraine, the disclosure of the content of these concepts at the present stage of development of the institution. Attention is focused on the analysis in this part of the provisions of the Strategy for the Development of the Prosecutor's Office for 2021–2023.

There is a tendency to spread the information tools of commercial organizations among public authorities, in particular the prosecution authorities, and the replacement of previously used definitions of "role", "principles", "goals" by new borrowed definitions of "mission", "values", "vision" respectively.

A cursory retrospective review of the formation of ideas about the content of the categories of "mission" and "values" has been carried out. It has been found out that from the position of philosophy values are considered as specific social definitions of objects of the surrounding world, which reveal their positive or negative significance for man and society and are contained in the phenomena of social life and nature.

Emphasis is placed on the need to unify the values (principles) common to all law enforcement agencies, since most of them are the only or very close. Strategic documents of these bodies should reveal the provisions of the Constitution and the relevant legislation of Ukraine, to specify the latter and not contradict them.

It is defined that the basic values for all public authorities, including law enforcement agencies, are: human and civil rights, the rule of law, responsibility and accountability, as well as professionalism (or professional) and continuous improvement.

It is proposed to treat the mission in a broad sense as an existential goal of the organization, an effective manifestation of its nature, sufficiently demonstrative and at the same time understandable enough for the general public.

The author's definition of the mission of the prosecutor's office, which meets the requirements of the time and takes into account its place in the mechanism of state power, the functional specificity of activity, the priority of approximation to European standards, ensuring openness and transparency, as well as strengthening of public confidence in it, was formulated.

The need for a number of changes in the Strategy for the Development of the Prosecutor's Office for 2021–2023 on a more clear and coherent presentation of its provisions on the mission and values of the prosecution and details of some of them were noted.

Keywords: prosecutor's office, prosecutor's office reform, strategy, mission, values, vision, principles, legislation.