

Судоустрій

УДК 343.163

DOI <https://doi.org/10.5281/zenodo.20325718>

Засади стратегічного планування в органах прокуратури

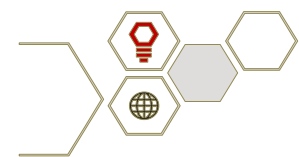
Сергій Костенко,

доктор філософії у галузі права, професор кафедри організації судових, правоохоронних органів та адвокатури, Національний університет «Одеська юридична академія», Україна, м. Одеса, Україна,
<https://orcid.org/0009-0008-1899-0686>

Прийнято: 09.05.2026 | Опубліковано: 21.05.2026

Анотація: У статті здійснено науково-теоретичний і нормативно-практичний аналіз засад стратегічного планування в органах прокуратури України на основі чинних відомчих стратегій та загальнодержавних документів стратегічного характеру. Досліджено наявні підходи до впровадження стратегування в діяльність прокуратури засобом затвердження середньострокових стратегій розвитку, та окреслено місце стратегій як інструменту інституційного управління в умовах євроінтеграції та реформування системи правосуддя.

Проаналізовано співвідношення відомчих стратегій прокуратури з документами загальнодержавного рівня (Дорожня карта з питань верховенства права, Ukraine Facility, Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку тощо), а також із європейськими стандартами «м'якого права» (Better Regulation, висновки Консультативної ради європейських прокурорів). Виявлено наявність різних методологічних моделей стратегування в межах єдиної системи прокуратури (результативно-



орієнтованої та інституційно-реформаторської), що свідчить про відсутність уніфікованих стандартів стратегічного планування.

Обґрунтовано, що частина заходів відомчих стратегій виходить за межі компетенції органів прокуратури та залежить від законодавчих змін, що знижує рівень їх виконуваності та інституційної підзвітності. Критично оцінено практику віднесення прокуратури до сектору безпеки і оборони в межах окремих стратегічних документів, що суперечить її конституційному статусу як інституту системи правосуддя.

Сформульовано пропозиції щодо необхідності прийняття спеціального Закону про засади державного стратегічного планування, який має встановити ієрархію стратегічних документів, визначити спеціальний режим стратегування у сфері правосуддя, гарантії інституційної незалежності прокуратури та участь органів прокурорського врядування/самоврядування у формуванні й моніторингу стратегій.

Ключові слова: прокуратура України, система правосуддя, інституційна незалежність, європейські стандарти, державне управління, органи прокурорського самоврядування.

Principles of Strategic Planning in the Prosecution Service

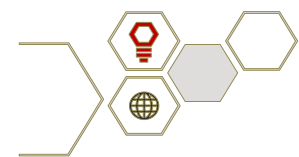
Sergiy Kostenko,

Doctor of Philosophy in Law,

Professor of the Department of Organization of Judicial, Law Enforcement Bodies
and Advocacy, National University “Odesa Law Academy”,

Odesa, Ukraine, <https://orcid.org/0009-0008-1899-0686>

Abstract: The article provides a scientific-theoretical and regulatory-practical analysis of the principles of strategic planning within the prosecution service of Ukraine, based on existing departmental strategies and national-level strategic documents. It examines the current approaches to introducing strategic



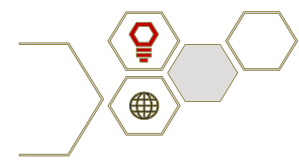
planning into prosecutorial activity through the adoption of medium-term development strategies and outlines the role of such strategies as instruments of institutional governance in the context of European integration and the reform of the justice system.

The study analyzes the correlation between departmental strategies of the prosecution service and national strategic documents (the Roadmap on the Rule of Law, the Ukraine Facility, the Comprehensive Strategic Plan for Reforming Law Enforcement Agencies, etc.), as well as with European soft law standards (Better Regulation, opinions of the Consultative Council of European Prosecutors). It identifies the existence of different methodological models of strategic planning within the unified system of the prosecution service (results-oriented and institutional-reform models), which indicates the absence of unified standards for strategic planning.

It is substantiated that certain measures contained in departmental strategies go beyond the competence of prosecutorial authorities and depend on legislative amendments, which reduces their enforceability and institutional accountability. The practice of classifying the prosecution service as part of the security and defense sector within certain strategic documents is critically assessed as contradicting its constitutional status as an institution of the justice system.

Proposals are formulated regarding the necessity of adopting a special Law on the Principles of State Strategic Planning, which should establish the hierarchy of strategic documents, define a special regime of strategic planning in the field of justice, guarantee the institutional independence of the prosecution service, and ensure the participation of prosecutorial governance/self-governing bodies in the development and monitoring of strategies.

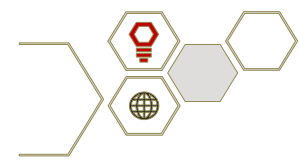
Keywords: Prosecution Service of Ukraine, justice system, institutional independence, European standards, public administration, prosecutorial self-governing bodies.



Постановка проблеми. Стратегічне планування в органах прокуратури є новим інструментом інституційного управління, особливо актуальним в умовах демократичного врядування та євроінтеграції України. На виконання пункту 7-1 частини 1 статті 9 Закону України «Про прокуратуру» [1] (далі - Закон) Офісом Генерального прокурора (далі – ОГП) введено практику розроблення офіційних Стратегій розвитку прокуратури – середньострокових документів, що окреслюють напрям реформування органів прокуратури та вдосконалення їх діяльності. Перша подібна стратегія була затверджена в жовтні 2020 року на період 2021–2023 років [2], а в жовтні 2025 року прийнято нову Стратегію розвитку прокуратури на 2025–2028 роки [3] (далі – Стратегія 2025-2028). Окрема Стратегія розвитку на 2026-2028 роки [4] затверджена в грудні 2025 року у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі (далі – САП). Крім того, в прокуратурі за певними напрямками діяльності приймаються і інші подібні документи, як то: Стратегічний план щодо реалізації повноважень органів прокуратури у сфері кримінального переслідування за вчинення міжнародних злочинів на 2023–2025 роки [5]; Стратегія роботи з кадрами (HRM Strategy) в органах правопорядку та прокуратури на період до 2030 року [6].

Вказані документи є відомчими нормативними актами, обов’язковими для системи органів прокуратури, проте, вочевидь, вони не можуть розглядатись поза засадами загальнодержавного стратегічного планування розвитку державного механізму та системи правосуддя.

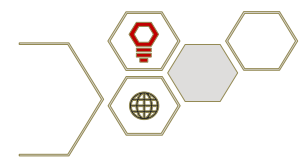
Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання стратегічного планування в юридичній науці досліджувалося в межах кількох суміжних напрямів: теорії держави і права, публічного управління, адміністративного, європейської та судового права. У сфері теорії держави та державного управління вказаній проблематиці приділяли увагу В. Б. Авер’янов, Ю. П. Битяк, В.П. Горбулін, А.Б. Качинський, О. В. Кузьменко, Н. Р. Нижник; у сфері конституційного права та судової реформи - В.М. Шаповал, М. І.



Козюбра, О. В. Скрипнюк; у сфері прокуратури та системи правосуддя - О.Ю. Амелін, В.В. Долежан, М. В. Косюта, О. М. Литвак, С.В. Подкопаєв та інші. Однак, безпосередньо термін "стратегічне планування" у працях цих учених не завжди використовується, хоча проблематика прогнозованості та планованості реформування, інституційного розвитку, кадрової політики та забезпечення незалежності формує теоретичний фундамент їх досліджень. Наявні праці переважно стосуються загальних аспектів державного управління, статусу та функцій прокуратури, але не розглядають стратегічне планування як самостійну управлінсько-правову категорію.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Так, Амелін О.Ю., досліджуючи стратегію розвитку прокуратури, доходить висновку, що *“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.”* [7, с. 16]. Проте, ці та інші зауваження, хоч і є слушними, але фіксують наслідки, а не причини застарілих проблем у державному стратегічному плануванні в Україні, адже ще у 2010 році В.П. Горбулін та А.Б. Качинський зазначали, що необхідні: *“1) формалізація єдиного процесу розроблення системи стратегічних документів, заснованих на схемі «доктрина–концепція–стратегія» або «концепція–доктрина–стратегія»; 2) визначення нормативно-правової вертикалі стратегічних документів; 3) визначення горизонтального рівня системи стратегічних документів: національний, сфери національної безпеки; 4) визначення терміну дії стратегічних документів.”* [8, с. 203].

Невирішеними залишаються питання нормативної природи відомчих стратегій прокуратури, їх співвідношення із загальнодержавними та євроінтеграційними стратегічними документами, а також меж компетенції органів прокуратури при реалізації стратегічних заходів, значна частина яких залежить від законодавчих змін. Недостатньо досліджено проблему

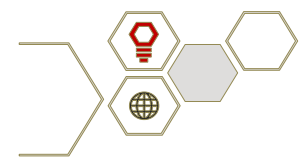


віднесення прокуратури до сектору безпеки і оборони, що суперечить її конституційному статусу як інституту системи правосуддя та створює ризики для інституційної незалежності. Крім того, відсутня цілісна концепція стратегічного планування у сфері правосуддя, яка б враховувала незалежність прокуратури, участь органів прокурорського самоврядування та вимоги європейських стандартів. Це зумовлює необхідність формування законодавчої моделі стратегічного планування у сфері правосуддя та визначення в ній місця прокуратури.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою цієї статті є науково-теоретичне та нормативно-практичне осмислення сучасного стану стратегічного планування в прокуратурі України та з'ясування його основ як функції державного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Впорядкування системно-адміністративної діяльності шляхом затвердження офіційної стратегії розвитку широко використовується не тільки органами прокуратури, а і іншими органами державної влади. В листопаді 2025 року збори суддів Вищого антикорупційного суду України затвердили стратегію розвитку [9]; відповідні стратегії мають Національне антикорупційне бюро України на 2025-2030 роки [10], Державна прикордонна служба України до 2031 року [11], Національна поліція України на 2026-2030 рр. [12], Державне бюро розслідувань (стратегічна програма діяльності) на 2022-2026 рр.[13], тощо.

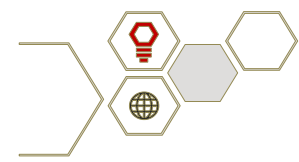
Зі змісту вказаних документів вбачається наявність у них спільного методологічного каркасу, про що свідчать подібність їх структури, в якій наявні преамбула (з акцентами на війну, євроінтеграцію, кризу довіри); бачення; місія; цінності; стратегічні цілі/пріоритети; очікувані результати; згадка про моніторинг та/або операційний план. Спільний каркас проявляється у посиланнях на одні й ті самі зовнішні джерела, якими є стратегічні документи вищого рівня (Дорожні карти, рекомендації та звіти Європейської Комісії, GRECO, ОЕСР і т.д.).



Вочевидь, автори зазначених стратегій при їх створенні орієнтувалися на Методологію кращого регулювання (Better Regulation), розроблену Європейською Комісією у Настановах з кращого регулювання (Better Regulation Guidelines) і Інструментарії з кращого регулювання (Better Regulation Toolbox) [14]. Крім того використано Міжінституційну угоду про краще нормотворення 2016 року (Interinstitutional Agreement on Better Law-Making) [15]; Стратегічну рамкову модель планування Організації економічного співробітництва та розвитку (Strategic Planning Framework) [16], а також, у випадку прокуратури, - висновки Консультативної ради європейських прокурорів (далі – КРЕП) № 9/2014 (Європейські норми та принципи щодо прокурорів), № 13/2018 (Незалежність, підзвітність та етика прокурорів), № 19/2024 (Управління службами обвинувачення для забезпечення їх незалежності та неупередженості) [17], тощо.

Проте в українській практиці ці джерела європейського «м'якого права» (soft law) не є повноцінною методологічною основою стратегічного планування для окремих органів державної влади, а скоріше виступають для них різного ступеня методологічними орієнтирами.

Так, якщо порівняти стратегії розвитку, прийняті навіть в межах єдиної системи, якою за ст. 7 Закону є прокуратура, а саме - стратегії САП та ОГП, то вбачається, що в них використовуються різні стилістично-структурні моделі: результативно-орієнтована модель стратегії САП з цілями, показниками досягнення й операційними індикаторами; та інституційно-реформаторська - в ОГП з багаторівневими переліками заходів і законодавчими ініціативами. Ключова відмінність між стратегіями полягає в підході до «вимірюваності та підзвітності»: у стратегії САП цілі підкріплено конкретними показниками та наявний прямий опис моніторингу як ключових, так і непрямих індикаторів. Тоді як у Стратегії 2025–2028 зафіксовано намір розробити операційний план, в якому, напевне, має бути подано систему індикаторів/цільових значень. Для з'ясування змісту плану нами направлено інформаційні запити до ОГП та

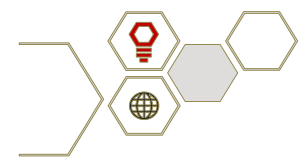


отримано відповідь, що операційний план затверджено 30 грудня 2025 року, проте відмовлено у наданні його тексту з посиланням на те, що *“шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні”* (відповіді ОГП від 29.04.2026 № 30/3-625ВИХ-26; від 05.05.2026 № 30/3-678ВИХ-26).

Слід особливо підкреслити, що для органів прокуратури за їх конституційно-правовим статусом жодні зовнішні стратегічні документи, які не є законами, не можуть бути обов’язковими та носять рекомендаційний характер. Затвердження актами Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) або Президента України різних стратегій, які містять, зокрема, заходи щодо прийняття законів або внесення змін до них, є планами роботи саме уряду та голови держави як суб’єктів законодавчої ініціативи.

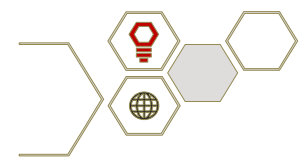
Результативно-орієнтована модель дозволила САП визначити як базову для відомчої стратегії одну загальнодержавну стратегію – Дорожню карту з питань верховенства права, затверджену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475-р. [18], з абсолютно справедливим зауваженням, що *«Стратегія САП не охоплює законодавчих заходів, передбачених Дорожньою картою, оскільки вони виходять за межі мандату САП»*. Натомість ОГП, не будучи суб’єктом законодавчої ініціативи, закріплює у відомчій Стратегії 2025-2028 велику кількість заходів (принаймні, чверть від загальної кількості), які вимагають законодавчого врегулювання – від *«забезпечення гарантій незалежності Генерального прокурора, шляхом проведення комплексного перегляду процедури його призначення на посаду та звільнення відповідно до кращих європейських практик»*, до *«створення єдиного реєстру потерпілих у кримінальних провадженнях»*, та які одночасно передбачені у зовнішніх стратегічних документах.

Такий підхід є хибним з точки зору забезпечення реального відомчого контролю виконуваності Стратегії 2025-2028, що можна проілюструвати на практичному прикладі. Так, відповідно до Стратегії, передбачено



«удосконалення законодавчої та інституційної бази для забезпечення прозорого відбору керівного складу органів прокуратури» [3, п. 5.4]. Дорожня карта з питань верховенства права, врахування якої декларується в Стратегії 2025-2028, передбачає, що у I кварталі 2026 року відбудеться «розроблення та прийняття закону з урахуванням європейських стандартів та після консультацій з Венеційською комісією, що забезпечить більш прозорий та заснований на заслугах відбір прокурорів на керівні (адміністративні) посади в Офісі Генерального прокурора (керівника та заступника керівника підрозділу), обласних та окружних прокуратурах (керівника та заступника керівника органу прокуратури, підрозділу в його складі), який включає: чіткі критерії оцінювання кандидата на посаду, включно із професійною компетентністю та доброчесністю; прозору, конкурентну та меритократичну процедуру відбору, що включає перевірку професійної компетентності та доброчесності; - посилення інституційної спроможності та повноважень Офісу Генерального прокурора та органів прокурорського самоврядування, зокрема, Ради прокурорів України, в частині відбору прокурорів на керівні (адміністративні) посади» [18, с. 11]. Такий же захід для виконання в ті ж самі строки передбачає Ukraine Facility – програма фінансової підтримки України з боку Європейського Союзу на 2024–2027 роки [19, с. 82-83].

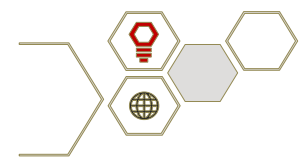
Нами звернуто увагу саме на цей захід, оскільки Генеральний прокурор Р. Кравченко, аргументуючи скасування Положення про порядок добору кандидатів для включення до кадрового резерву на заміщення адміністративних посад в органах прокуратури України [20], у дописі від 24 червня 2025 року в своєму телеграм-каналі «Руслан Кравченко» зазначив: *«я за прозорий, заснований на заслугах відбір прокурорів на керівні посади. Власне, тому ми переходимо до розробки відповідних змін до законодавства, як це передбачено ініціативою ЄС «Ukraine Facility», і прийняття спеціального закону з урахуванням кращих європейських стандартів.»* Однак,



на виконання намірів Генерального прокурора та програми ЄС Ukraine Facility станом на травень 2026 року Верховною Радою України не тільки не прийнятий відповідний закон, в парламенті навіть не зареєстровано законопроекту [21]. ОГП жодним чином не прокомунікував публічно зазначену обставину. З неофіційних джерел лише відомо, що наприкінці грудня 2025 року відповідний законопроект ОГП направив до КМУ.

Стратегія 2025-2028, як в ній самій зазначено, спирається на цілу низку гетерогенних зовнішніх джерел, що потенційно створює загрози щодо їх узгодженості та виконуваності. До першої категорії цих джерел можна віднести стратегічні документи загальнодержавного рівня: Дорожню карту з питань верховенства права [18]; програму ЄС Ukraine Facility [19]; Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони на 2023–2027 роки, який затверджений Указом Президента України №273/2023 від 11 травня 2023 року [22], та відповідний план заходів, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.08.2024 № 792-р.[23]. До другої категорії відносяться: рекомендації Європейської Комісії, представлені у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2024 року [24]; рекомендації Групи держав проти корупції [25]; висновки Звітів Європейської Комісії щодо України за 2023 [26] і 2024 роки, а також ще ціла низка задокументованих євроінтеграційних зобов'язань нашої держави.

Так, Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони на 2023–2027 роки [22] (далі – КСП), з огляду на назву, одразу викликає питання – яке він має відношення до прокуратури, яка не є органом правопорядку? Лише зі змісту плану стає зрозумілим, що все ж таки він безпосередньо стосується реформування прокуратури разом з органами правопорядку. Вбачається, що застосування спільного для прокуратури та органів правопорядку стратегічного плану реформування може бути доцільне з огляду на те, що в

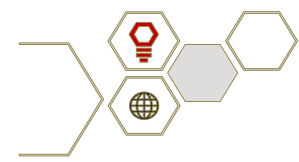


кримінально-процесуальній діяльності останніх прокуратура відіграє керівну роль, а виконання прокуратурою її завдань у кримінальному провадженні, в свою чергу, залежить від якості роботи органів правопорядку. Можна вітати такі блоки КСП, які стосуються управління на основі аналітичних даних і ризик-орієнтованих підходів, координаційної ролі прокуратури в пріоритизації кримінальної політики, міжнародного співробітництва (включно зі спільними слідчими групами), цифрової трансформації.

В той же час, не можна погодитись, по-перше, з віднесенням прокуратури до сектору безпеки і оборони, а, по-друге, з намаганням в такому статусі реформувати прокуратуру у напрямках, які не мають безпосереднього відношення до функціонального взаємозв'язку «прокуратура - органи правопорядку». Всі інші заходи, які стосуються інституціональної трансформації прокуратури, повинні бути гармонізовані з реформою системи правосуддя, а це, зокрема: добір прокурорів, їх переміщення, призначення та звільнення з адміністративних посад, припинення статусу, засоби забезпечення доброчесності, дисципліни та відповідальності, професійної компетентності та обґрунтованого рівня навантаження, належної мотивації, лідерства та людського капіталу.

Як показує історичний досвід, віднесення органів системи правосуддя до сектору національної або державної безпеки призводить до знищення самої ідеї правосуддя, демократії та правовладдя, оскільки міркування національної безпеки і оборони стають основними аргументами для найгрубіших порушень прав і свобод людини. Через це прокуратура за статтею 12 Закону України «Про національну безпеку» [27] не віднесена до сектору безпеки і оборони держави (до речі, як і такі «органи правопорядку» як ДБР та БЕБ).

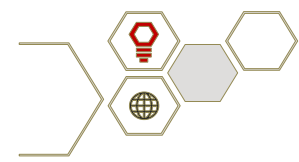
Конституційний Суд України неодноразово наголошував, що *«за новим українським конституційним правопорядком прокуратуру як інститут, що виконує функцію кримінального переслідування, структурно вмонтовано в загальну систему правосуддя»* [28, абз. 1 пункту 2.3]. Отже, з незрозумілих



причин, на рівні державного стратегічного плану застосовується контрверсійний підхід, за яким статус прокуратури як органу системи правосуддя хоч прямо і не заперечується, однак стає “дуальним” при очевидній відсутності для цього правових підстав.

Конституція України покладає на Верховну Раду України, Президента України та КМУ обов’язок щодо реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі (ст.ст. 85, 102, 116). У зв’язку з викладеним Конституційний Суд України неодноразово звертав увагу, що за численними висновками КРЄП та Венеціанської комісії *«подібність професії прокурора за правилами, що застосовуються до професії судді, має поширюватись і на запровадження механізмів та процедур у питаннях професійної підготовки, оцінювання, призначення, кар’єрного зростання, дисциплінарної відповідальності, звільнення прокурорів тощо»* [28, абз. 3 пункту 2.3]. Більше того, за ст. 131 Конституції України органи та установи, що провадять стосовно прокурорів їх добір, професійну підготовку, оцінювання та розгляд справ щодо їх дисциплінарної відповідальності відносяться до системи правосуддя.

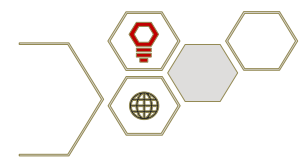
В якості негативного практичного наслідку змішування правових статусів державних органів, які належать до різних гілок влади, можна наразі навести наступний практичний приклад. В січні 2026 року, на виконання КСП, спільним наказом Генерального прокурора та керівників органів правопорядку затверджено Стратегію роботи з кадрами (HRM Strategy) в органах правопорядку та прокуратури на період до 2030 року [6]. Таким чином кадрова політика прокуратури уніфікується не з суддівською, як того вимагають євростандарти, а з органами виконавчої влади, якими є всі органи правопорядку. Однак, будь-яка кадрова робота завжди має в основі підготовку відповідних фахівців у закладах вищої освіти. Євроінтеграційні документи (на які посилається Стратегія 2025-2028) вимагають чіткого інституційного розмежування підготовки фахівців для правничої професії (до якої



відноситься професія прокурора) та підготовки кадрів для органів правопорядку [29, с. 27], [30]. Вже ця вихідна умова, якщо буде імplementована в вітчизняне законодавство, означає фундаментальні відмінності в роботі з кадрами в прокуратурі та органах правопорядку. На сьогодні найбільш гострі виклики перед кадровою політикою прокуратури полягають у реальному та ефективному залученні органів прокурорського самоврядування у кадрові процеси. Відповіді на цей виклик не надано і не могло бути надано в межах «спільної» стратегії, оскільки інституту професійного самоврядування в органах правопорядку не існує. В підсумку, автори HRM Strategy змогли створити лише рамковий документ, на підставі якого мають бути ще розроблені відомчі плани, але залишається відкритим питання навіщо взагалі потрібна прокуратурі для роботи з кадрами стратегія, яка є спільною з органами правопорядку?

Суттєва проблема реалізації Стратегії 2025–2028 може полягати в тому, що вона не гармонізована, насамперед, зі Стратегією розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на відповідний період. Проте, наразі такого актуального документу не існує [31], а згідно Дорожньої карти з питань верховенства права (розділ “Правосуддя”) [18], Стратегія розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2025-2029 роки мала бути розроблена та затверджена Офісом Президента України ще у II кварталі 2025 року. Поки що саме зазначена Дорожня карта передбачає заходи з реформування прокуратури як інституту системи правосуддя у логічному взаємозв'язку з іншими елементами цієї системи - судами, адвокатурою, Вищою радою правосуддя (далі – ВРП), органами професійного самоврядування тощо.

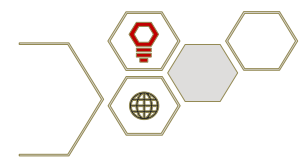
Неузгодженість, концептуальна невизначеність, відсутність відповідальності виконавців за якість та строки виконання, велика кількість однорівневих документів стратегічного планування на одному напрямку діяльності держави навряд чи сприятиме ефективності такої діяльності. Крім



того, положення щодо стратегічного планування містять ряд чинних законодавчих актів, які стосуються різних напрямків діяльності держави (Закон України “Про національну безпеку”, Закон України «Про засади державної регіональної політики», Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” тощо) та не мають відношення до системи правосуддя.

Через усвідомлення наявності системних проблем в організації державного стратегічного планування вже неодноразово мали місце спроби розробки законопроектів для їх усунення, до яких відносяться: проєкт Закону про державне прогнозування та стратегічне планування 6198 від 16.03.2010 [32], проєкт Закону про державне стратегічне планування 9407 від 03.11.2011 [33], проєкт Закону про державне стратегічне планування від 05.12.2017 [34], тощо. В серпні 2025 року КМУ затвердив Концепцію національної системи стратегічного планування, яка виходить з того, що *«в Україні на загальнодержавному рівні відсутня проста та ефективна система цілевизначення, цілепокладання та забезпечення цілеспрямованого розвитку, яка реалізується через взаємоузгоджену ієрархічну систему документів державного стратегічного планування»* [35]. Проте, ця концепція стосується стратегічного планування у сфері соціально-економічного розвитку, а не засад такого планування в усіх секторах державного управління, для яких відсутність простої та ефективної системи стратегічного планування не менш деструктивна.

Зазначене робить актуальним вирішення на рівні Закону питання про врегулювання засад формування цілісної системи державного стратегічного планування розвитку країни, встановлення загального порядку розроблення, схвалення, виконання, моніторингу, оцінки, контролю документів державного стратегічного планування, а також повноважень учасників такого планування та їх відповідальності. Саме на рівні такого Закону можливе завчасне



урівноваження прагнень різноманітних стейкхолдерів реформи з конституційним вимогами щодо незалежності системи правосуддя.

Такий Закон має:

- розмежувати загальнодержавні стратегічні документи за напрямками, одним з яких можуть стати спеціальні стратегічні документи системи правосуддя, що повинні розроблятися за участі органів суддівського, прокурорського та адвокатського врядування/самоврядування (в тому числі з бюджетно-планових питань);

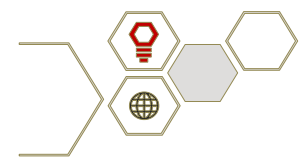
- запобігти ризику запровадження “єдиного центру стратегування” з правом затверджувати/скасовувати/погоджувати стратегічні документи для системи правосуддя (наразі до цього тяжіє Офіс Президента України) з одночасним визначенням системи документів стратегічного планування в сфері правосуддя, їх ієрархії та переліку суб’єктів планування;

- визначити поняття “стратегічне планування у сфері правосуддя” як спеціальний режим, що здійснюється з дотриманням незалежності судової влади та інших інститутів системи правосуддя, а також закріпити, що стратегічні документи системи правосуддя мають інституційний характер і не можуть регулювати здійснення повноважень у конкретних справах;

- ввести принцип “інституційної підзвітності без втручання у здійснення повноважень”: підзвітність — через публічні звіти інституцій, статистику та аудит ресурсів. Прямо заборонити встановлення стратегічними документами індикаторів, які стосуються виконання суддями та прокурорами дискреційних повноважень;

- закріпити, що будь-які стратегічні заходи щодо юридичної відповідальності суддів, прокурорів та адвокатів можуть плануватися лише як нормотворчі або інституційні (методологія, цифровізація, підсилення спроможності дисциплінарних органів і т.п.);

- закон має містити спеціальну статтю або розділ: “Система правосуддя як окремий суб’єкт стратегічного планування”, за якими стратегічні



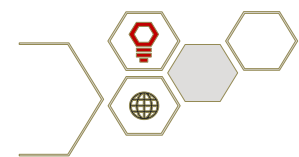
документи приймаються тільки після консультацій або погодження (в тому числі у бюджетних та інфраструктурних питаннях) з органами врядування та самоврядування в системі правосуддя, а КМУ забезпечує міжсекторальну узгодженість та ресурсне планування без права змінювати зміст відповідних стратегій;

- закласти в законі норму про середньострокову бюджетну рамку судової влади та прокуратури, що формується на підставі пропозицій ВРП та ОГП після консультацій з органами самоврядування та містить мінімальні стандарти забезпечення (інфраструктура, ІТ, безпека, оплата праці). Визначити захищені видатки та механізм публічного пояснення відхилень урядового проєкту бюджету від вищевказаних пропозицій;

- закріпити принцип стабільності та послідовності стратегій розвитку системи правосуддя: стратегічні документи мають бути середньостроковими та змінюватися лише з участю органів врядування/самоврядування, публічними консультаціями та оцінкою впливу на незалежність.

Викладені пропозиції можуть бути використані для створення офіційної концепції запропонованого нами законопроєкту.

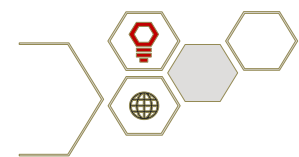
Висновки. Стратегічне планування в прокуратурі сформувалося як новий інструмент відомчого управління, обумовлений євроінтеграційними зобов'язаннями та внутрішньою потребою інституційної модернізації. Водночас відсутність цілісної законодавчої моделі державного стратегічного планування зумовлює фрагментарність та конкуренцію стратегічних документів. У межах єдиної системи прокуратури застосовуються різні методологічні підходи (результативно-орієнтований та інституційно-реформаторський), що свідчить про відсутність уніфікованих стандартів стратегування. Частина заходів відомчих стратегій виходить за межі компетенції органів прокуратури та залежить від законодавчих змін. Конституційний статус прокуратури як інституту системи правосуддя виключає її стратегічне реформування за моделлю сектору безпеки і оборони.



Змішування статусів створює ризики для незалежності прокуратури та суперечить логіці єдності системи правосуддя. Відсутність Стратегії розвитку системи правосуддя як документа вищого рівня призводить до дисбалансу та недостатньої міжінституційної узгодженості реформ. При цьому, європейські стандарти стратегічного планування використовуються як орієнтири, однак не трансформовані у внутрішню нормативну систему процедур, моніторингу та відповідальності. Отже, необхідним є прийняття Закону про засади державного стратегічного планування, який визначить ієрархію стратегічних документів, встановить спеціальний режим стратегування у сфері правосуддя, гарантії інституційної незалежності та участь органів врядування/самоврядування у формуванні стратегій. Подальший розвиток стратегічного планування в прокуратурі має відбуватися в межах законодавчо визначеної системи, інтегрованої в конституційну архітектуру правосуддя та заснованої на принципах незалежності й інституційної підзвітності.

Список використаних джерел

1. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення: 24.04.2026).
2. Наказ Генерального прокурора України "Про затвердження Стратегії розвитку прокуратури на 2021–2023 роки" від 16.10.2020 № 489. Веб-сайт Офісу Генерального прокурора. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0489905-20> (дата звернення: 24.04.2026).
3. Наказ Генерального прокурора України "Про затвердження Стратегії розвитку прокуратури на 2025–2028 роки" від 08.10.2025 № 322. Веб-сайт Офісу Генерального прокурора. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/strategiya-rozvitku-prokuraturi-na-2021-2023-roki> (дата звернення: 24.04.2026).
4. Стратегія розвитку Спеціалізованої антикорупційної прокуратури на 2026–2028 роки. Веб-сайт Transparency International Ukraine. URL: <https://ti->



ukraine.org/news/sap-prujnyala-strategiyu-na-2026-2028-roky-yaki-priorytety/
(дата звернення: 24.04.2026).

5. Стратегічний план щодо реалізації повноважень органів прокуратури у сфері кримінального переслідування за вчинення міжнародних злочинів на 2023–2025 роки. Веб-сайт Офісу Генерального прокурора. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/strategicnii-plan-shhodo-realizaciyi-povnovazen-organiv-prokuraturi-u-sferi-kriminalnogo-peresliduvannya-za-vcinennya-miznarodnix-zlociniv-na-2023-2025-roki> (дата звернення: 24.04.2026).

6. Про затвердження Стратегії роботи з кадрами (HRM Strategy) в органах правопорядку та прокуратури на період до 2030 року. Веб-сайт Офісу Генерального прокурора. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/inshi-organizacijno-rozporjadchi-dokumenti-2026-roku> (дата звернення: 24.04.2026).

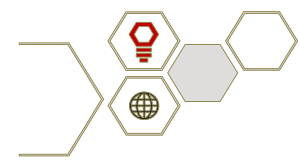
7. Амелін О. Ю. Місія та цінності прокуратури в Україні: до проблеми глибинного розуміння. Правова держава. 2021. № 44. DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2021.44.245075>

8. В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки. Монографія. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.

9. Стратегія Вищого антикорупційного суду на 2026–2028 роки : рішення зборів суддів № 1 від 20.11.2025. Веб-сайт Вищого антикорупційного суду України. URL: https://court.gov.ua/storage/portal/hcac/self-governance/decisions/20.11.2025_1.pdf (дата звернення: 24.04.2026).

10. Стратегія розвитку НАБУ на 2025–2030 роки : затверджено рішенням Колегії НАБУ від 2024 р. Веб-сайт НАБУ. URL: https://nabu.gov.ua/site/assets/files/49162/strategiia_rozvytku_nabu_na_2025-2030_roku.pdf (дата звернення: 24.04.2026).

11. Стратегія розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2031 року, затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України від 13 жовтня 2025 року № 706. URL:



<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1189-2015-%D1%80#Text> (дата звернення: 24.04.2026).

12. Стратегія розвитку Національної поліції України на 2026–2030 роки, затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України від 21 жовтня 2025 року № 733. URL: <https://npu.gov.ua/static-objects/npu/sites/1/uploaded-files/prezantacia-strategiyi-rozvitku.pdf> (дата звернення: 24.04.2026).

13. Стратегічна програма діяльності Державного бюро розслідувань на 2021–2025 роки. Веб-сайт Державного бюро розслідувань. URL: <https://dbr.gov.ua/assets/files/diyalnist/strategichna-programa.pdf> (дата звернення: 24.04.2026).

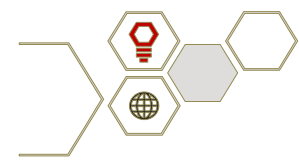
14. Better Regulation Guidelines and Toolbox. European Commission. URL: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en?prefLang=en (дата звернення: 24.04.2026).

15. Interinstitutional Agreement on Better Law-Making : Summary of European Union legal instrument on improving quality of EU legislation. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/interinstitutional-agreement-on-better-law-making.html> (дата звернення: 24.04.2026).

16. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Governance. URL: <https://www.oecd.org/en/topics/governance.html> (дата звернення: 24.04.2026).

17. Consultative Council of European Prosecutors. *Adopted opinions*. Strasbourg : Council of Europe, 2014–2025. URL: <https://www.coe.int/en/web/ccpe/opinions/adopted-opinions> (дата звернення: 24.04.2026).

18. Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 “Основи процесу вступу до ЄС”: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 трав. 2025 р. № 475-р.



URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475-2025-p#Text> (дата звернення: 24.04.2026).

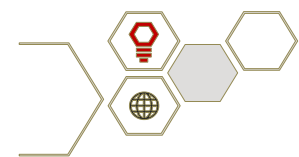
19. Ukraine Facility. Офіційний сайт інструменту фінансової підтримки Європейського Союзу для України / Міністерство економіки України. URL: <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/> (дата звернення: 24.04.2026).

20. Положення про порядок добору кандидатів для включення до кадрового резерву на заміщення адміністративних посад в органах прокуратури України: наказ Генерального прокурора від 14 жовтня 2024 року № 236. Веб-сайт Офісу Генерального прокурора. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/inshi-organizacijno-rozporjadchi-dokumenty-2024-roku> (дата звернення: 24.04.2026).

21. Центр протидії корупції. Як саботують вимогу ЄС і чому на топ посаду в прокуратуру можна потрапити без конкурсу. Веб-сайт «Українська правда». URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2026/04/07/8029081/> (дата звернення: 06.05.2026).

22. Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки: Указ Президента України від 11 трав. 2023 р. № 273/2023. Веб-сайт «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/2023#Text> (дата звернення: 24.04.2026).

23. Про затвердження плану заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 серп. 2024 р. № 792-р. Веб-сайт «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/792-2024-%D1%80#Text> (дата звернення: 24.04.2026).



24. Звіт щодо України 2024: Пакет розширення ЄС 2024. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/EU-enlargement-.pdf> (дата звернення: 24.04.2026).

25. Група держав проти корупції (GRECO). Addendum to the Second Compliance Report on Ukraine: Fourth Evaluation Round, RC4(2024)15 Final. – Strasbourg, 2024. – Офіційний переклад українською мовою. URL: <https://rm.coe.int/grecorc4-2024-15-final-ukr-add-to-the-2nd-compliance-report-ukraine-ru/1680b46473> (дата звернення: 24.04.2026).

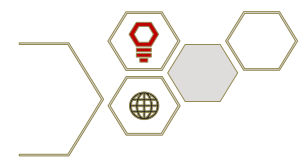
26. Звіт щодо України 2023: робочий документ служб Комісії SWD(2023) 699 final, Брюссель, 8 листоп. 2023 р. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf (дата звернення: 24.04.2026).

27. Про національну безпеку України: Закон України від 21 черв. 2018 р. № 2469-VIII. Веб-сайт «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 24.04.2026).

28. Рішення Конституційного Суду України від 18 черв. 2020 р. № 5-р(П)/2020. Веб-сайт «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va05p710-20#Text> (дата звернення: 24.04.2026).

29. European Commission & Кабінет Міністрів України / Delegation of the European Union to Ukraine. Ukraine Report 2023 (SWD(2023) 699 final) / *Звіт Європейської Комісії про виконання Угоди про асоціацію Україна – ЄС за 2023 рік*. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/22506-SWD_2023_699-Ukraine-report_ENG-UKR.pdf?utm_source=chatgpt.com (дата звернення: 24.04.2026).

30. LB.ua. Реформа правничої освіти України. URL: https://lb.ua/blog/pravo_justice/685055_reforma_pravnichoi_osviti_ukraini.html?utm_source=chatgpt.com (дата звернення: 24.04.2026).



31. Стратегія розвитку системи правосуддя готова на 99%, але є важливий нюанс. Веб-сайт: Судово-юридична газета. URL: https://sud.ua/uk/news/publication/325039-strategiya-razvitiya-sistemy-pravosudiya-gotova-na-99-no-est-vazhnyu-nyuans-ofis-prezidenta#google_vignette (дата звернення: 24.04.2026).

32. Проєкт Закону України «Про державне прогнозування та стратегічне планування»: реєстраційний № 6198 від 16.03.2010 р. Веб-портал Верховної Ради України. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=37295 (дата звернення: 24.04.2026).

33. Проєкт Закону України «Про державне стратегічне планування»: реєстраційний № 9407 від 03.11.2011 р. Веб-портал Верховної Ради України. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=9407&skl=7 (дата звернення: 24.04.2026).

34. Проєкт Закону України «Про державне стратегічне планування»: документ (реєстраційний № 9407 від 03.11.2011 р.). Веб-сайт Міністерства економіки України. URL: <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=e7b8af7a-7c03-4d5b-aaa5-e1c0d7e84388&title=ProektZakonuUkrainiproDerzhavneStrategichnePlanuvannia> (дата звернення: 24.04.2026).

Про схвалення Концепції національної системи стратегічного планування : розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 серп. 2025 р. № 853-р. Веб-портал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/853-2025-p#Text>