УДК [343.1+342.9]:340.5
DOI https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2023.3/26

Берлач А.І.
Київський національний університету імені Тараса Шевченка

ДИСКРЕЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ЯК СКЛАДОВИЙ ЕЛЕМЕНТ ЇХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Відповідно до політико-програмних документів прокуратура України планує посилити свій потенціал щодо виконання її конституційних функцій за рахунок надання прокурорам більш широких меж свободи розсуду під час прийняття рішення про початок та завершення досудового розслідування зі зверненням з обвинувальним актом до суду з урахуванням пріоритетних напрямів протидії злочинності, закріплених у затвердженій прокуратурою кримінальній політиці. Таке нововведення обґрунтовується необхідністю використання ресурсів правоохоронних органів для досягнення якомога більш високих показників ефективності їх діяльності в умовах обмежених ресурсів, за яких неможливо з однаково максимальною інтенсивністю вести розслідування та судове переслідування у зв'язку з усіма діяннями, які мають усі ознаки складів злочинів. Забезпечити дотримання принципів верховенства права та належного рівня захисту прав людини, насамперед потерпілих, у кримінальному процесі, від неправомірного використання прокурорами дискреції, як показує зарубіжний досвід, можна за допомогою деяких інструментів. Зокрема, позитивною практикою є видання адміністративних регламентів або порадників з питань вирішення прокурорами питань на виконання повноважень, якими їм надається певна свобода розсуду. Відступ від принципів та рекомендацій, викладених у цих документах має бути допустимим в інтересах досягнення більшого ступеня справедливості та ефективності у процесуальній діяльності прокурора та за умови його схвалення керівником прокуратури відповідного рівня або його заступником, якщо йдеться про істотний відступ від положень зазначених документів. Також, особливе значення має дотримання прокуратурою послідовності у реалізації її дискреційних повноважень, яка може бути забезпечена, у тому числі, виданням узагальнень практики прокурорського правозастосування. Судовий контроль за реалізацією прокурорами їх дискреційних повноважень має забезпечувати можливість для суспільства та потерпілих зобов'язати прокурорів переглянути їх рішення, які не відповідають закону та/або затвердженій кримінальній політиці, будучи довільними та нераціональними, непідтвердженими доказами або ж такими, що є помилковими щодо фактів, на підставі яких будь-який компетентний та доброчесний прокурор не прийняв би оскаржуване рішення.

Ключові слова: *адміністративно-правовий статус органів прокуратури, прокуратура, дискреційні повноваження прокурорів, зарубіжний досвід правового регулювання діяльності прокуратури.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Сучасний етап реформування прокуратури та органів правопорядку характеризується підвищеною увагою до шляхів комбінування як прагнення забезпечувати швидке, повне та неупереджене розслідування та судовий розгляд щодо кожного кримінального правопорушення суцільним порядком, так й розподіл ресурсів правоохоронних органів з урахуванням пріоритетних напрямів протидії злочинності залежно від її стану, структури, динаміки і тенденцій, а також необхідності більш виваженого регулювання навантаження на прокурорів та працівників органів досудового розслідування із одночасним додержанням принципів верховенства права та захисту прав людини. Посилити свій стратегічний та операційний потенціал з метою належного виконання конституційних функцій органи прокуратури, як показують політико-програмні документи, у яких викладається стратегія їх розвитку, мають за рахунок законодавчого забезпечення їм більшого ступеня гнучкості та формалізації критеріїв визначення пріоритетності того чи іншого кримінального провадження для досягнення якомога більш високих показників виконання прокуратурою покладених на неї завдань. Однак, закріплення за органами про-

куратури дискреційних повноважень має супроводжуватись їх збалансованими обмеженнями та гарантіями проти зловживання дискреційними повноваженнями або недостатньо ефективного їх виконання. Це викликає необхідність звернутись до правових джерел адміністративно-правового циклу та напрацювань науки адміністративного права, що стосуються дискреційних повноважень, для висловлення науковою спільнотою комплексних рекомендацій щодо належного регулювання питань дискреційних повноважень органів прокуратури як складового елементу їх статусу. Також, належна увага має бути приділена моделі управління органами прокуратури держав сім'ї загального права, яка служить референтним зразком у контексті вдосконалення повноважень органів прокуратури України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, на які спирається автор в яких розглядають цю проблему і підходи її розв'язання. Стан наукового опрацювання цих питань дозволяє спиратись на значний масив наукових положень, висновків та рекомендацій, які присвячені прокурорській дискреції. Зокрема, особливий інтерес мають напрацювання С. О. Кахновець [1] та Д.-Х. Хлоє [2]. Водночас, наукові знання з комплексу питань, що присвячені прокурорській дискреції, перспективам її утвердження у законодавстві України та відповідному зарубіжному досвіду, мають бути актуалізовані та поглиблені.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою цього дослідження є окреслення зарубіжного досвіду правового регулювання питань дискреційних повноважень органів прокуратури та шляхів його запозичення у законодавство України у світлі реформування його частини, що пов'язана із організацією та діяльністю органів прокуратури.

Виклад основного матеріалу дослідження. Насамперед, на підтвердження прихильності розробників політико-програмних документів, що стосуються перспектив розвитку законодавства про організацію та діяльність прокуратури, до курсу на розширення прокурорської дискреції, зазначимо, що Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 рр., схвалений Указом Президента України від 11 травня 2023 р. № 273/2023 як захід підвищення оперативності кримінального провадження з дотриманням міжнародних стандартів та принципу верховенства права передбачає розширення меж дискреції прокурора в кримінальному провадженні для забезпечення виконання покладених на нього функцій, зокрема на початковому і завершальному етапах досудового розслідування, з урахуванням пріоритетних напрямів протидії злочинності [**3**]. Так само, Стратегія розвитку прокуратури на 2021-2023 рр., затверджена Наказом Генерального прокурора від 16 жовтня 2020 р. № 489 стратегічним пріоритетом розвитку прокуратури визначає формування кримінально-правової політики, згідно з якою у прокурора є, серед іншого, дискреційні повноваження щодо пріоритезації під час організації та процесуального керівництва досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження [**4**]. Таким чином, для підвищення ефективності діяльності органів прокуратури планується розширити прокурорську дискрецію під час організації та процесуального керівництва досудовим розслідуванням у питаннях пріоритезації того чи іншого кримінального провадження у світлі затверджених національною прокуратурою засад кримінально-правової політики.

Продовжуючи дослідження, слід підкреслити, що правильне розуміння сутності дискреційних повноважень прокурорів, виважене встановлення їх меж та забезпечення дієвого правового й інституційного інструментарію контролю дотримання цих меж має важливе як кримінально-процесуальне, так й адміністративно-правове значення, оскільки за підсумками оцінки дотримання прокурором законодавчих принципів та правил під час прийняття рішень, вчинення дії або бездіяльності визначається наявність підстав для застосування до прокурора наслідків дисциплінарного характеру. Також, слід усвідомлювати й те, що правовою основою для рішення про це, на яку уповноважена особа може покладатись прямо або за аналогією закону, є адміністративно-правові норми та практика їх застосування, що стосуються дискреційних повноважень у діяльності загальних суб'єктів владних повноважень. Більше того, кримінальна політика органів прокуратури, яка, як передбачається, затверджуватиметься прокуратурою, являтиме собою адміністративний акт, який з високою часткою вірогідності матиме нормативно-правовий характер.

Переходячи до з'ясування сутності дискреційних повноважень, зазначимо, що за визначенням, викладеним у п. 7 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру» дискреційним є повноваження, надане адміністративному органу законом, обирати один із можливих варі-

антів рішення відповідно до закону та мети, з якою таке повноваження надано (ч. 3 ст. 6 Закону України «Про адміністративну процедуру») [**5**]. Це визначення значною мірою збігається із тим, якого дотримується Касаційний кримінальний суд Верховного Суду, за висновком якого поняття судової дискреції (судового розсуду) у кримінальному судочинстві охоплює повноваження суду (права та обов'язки), надані йому державою, обирати між альтернативами, кожна з яких є законною, інтелектуально-вольову владну діяльність суду з вирішення у визначених законом випадках спірних правових питань, виходячи із цілей та принципів права, загальних засад судочинства, конкретних обставин справи, даних про особу винного, справедливості й достатності обраного покарання тощо [**6**].

Загальні правила здійснення дискреційного повноваження викладені у положеннях ч. 3 ст. 6 Закону України «Про адміністративну процедуру», згідно з якими воно вважається законним у разі дотримання таких умов:

1) дискреційне повноваження передбачено законом;

2) дискреційне повноваження здійснюється у межах та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законом;

3) правомірний вибір здійснено адміністративним органом для досягнення мети, з якою йому надано дискреційне повноваження, і відповідає принципам адміністративної процедури, які включають, зокрема:

- обґрунтованість;
- безсторонність (неупередженість);
- добросовісність і розсудливість;
- пропорційність;

4) вибір рішення адміністративного органу здійснюється без відступлення від попередніх рішень, прийнятих тим самим адміністративним органом в однакових чи подібних справах, крім обґрунтованих випадків [**5**].

Ці законодавчі положення значною мірою узгоджуються з усталеним підходом Європейського суду з прав людини до визначення меж та способів контролю шляхів реалізації управлінського розсуду. Як зауважив Верховний Суд у справі № 826/10085/16, Європейський суд з прав людини неодноразово висловлював позицію стосовно судового контролю за дискреційними адміністративними актами суб`єктів владних повноважень, згідно з якою національні суди мають перевіряти, чи не є викладені у них висновки адміністративних органів щодо обставин у справі довільними та нераціональними, непідтвердженими доказами або ж такими, що є помилковими щодо фактів, на підставі яких будь-яка відповідна компетентна та доброчесна посадова особа не прийняла би оскаржуваний адміністративний акт [**7**].

Вищевикладене розуміння сутності дискреційних повноважень та критерії правомірності їх реалізації вже деякою мірою знайшли своє відображення у адміністративній правозастосовній практиці, що стосується діяльності прокурорів. Зокрема, ознайомившись із публікацією Центру політико-правових реформ, присвяченою дисциплінарній відповідальності прокурорів в Україні, зазначимо, що Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів торкалась питання розсуду прокурора про початок кримінального провадження. У її рішенні вона зазначила, що «частина перша ст. 214 КПК України зобов'язує внести відомості лише за наявності обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення. Це не виключає можливості для іншої оцінки ситуації з боку захисника, слідчого та суду, відповідає принципу змагальності й часто знаходяться в зоні виправданого професійного ризику» (Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №82дп-18 від 21 лютого 2018 р.). Поняття «зона виправданого професійного ризику», за твердженням авторів публікації, за своїм змістом відповідає поняттю «дискреційні повноваження прокурора», яке також вживається комісією. Детальніше сутність зони виправданого професійного ризику розкривається в іншій справі, де зазначено, що комісія не наділена повноваженнями з надання оцінки законності проведених окремих слідчих чи процесуальних дій та рішень, здійснених у кримінальному провадженні. При цьому ці вимоги до процесуальних дій сформульовані за допомогою оціночних категорій, що створюють об'єктивну підставу для альтернативних точок зору, допускають інтерпретаційні альтернативи й інтерпретаційні позиції, знаходяться в зоні виправданого професійного ризику (Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №132дп-18 від 18 березня 2018 р.) [**8**, с. 78].

Водночас, прокурорська дискреція у цих межах зони виправданого професійного ризику лежить у площині концепції законності у діяльності прокуратури, яка є фундаментальною для органів прокуратури держав сім'ї континентального права. Уособленням цієї традиції у зарубіжній науковій літературі є правова основа діяльності прокуратури Німеччини. Як зазначила у цьому

зв'язку Д.-Х. Хлоє, достатність доказів для висунення обвинувачення є визначальним критерієм у переслідуванні за злочини, оскільки принцип законності у німецькому праві означає, що прокурор має звернутись до суду з обвинувальним актом в усіх випадках, коли має місце достатньо доказів для цього, не маючи жодних дискреційних повноважень щодо цього рішення [**2**, с. 93].

Натомість, американська федеральна система правосуддя, як констатується у виданому Міністерством юстиції США посібнику з питань правосуддя, надає прокурорам широкий обсяг розсуду у визначенні того, коли, кого, як та чи у принципі переслідувати за ймовірні порушення федерального кримінального закону. Широка прокурорська дискреція охоплює, передусім, питання ініціювання або припинення кримінального переслідування, визначення або рекомендація конкретних звинувачення, припинення кримінального переслідування шляхом укладення угоди про визнання винуватості. Разом з тим, оскільки федеральні прокурори мають широкі повноваження у прийнятті важливих рішень у рамках загальнонаціональної системи кримінального правосуддя, американське законодавство встановлює необхідність того, щоб в інтересах справедливого та ефективного відправлення правосуддя у федеральній системі всі федеральні прокурори керувалися керівництвами щодо принципів та практик, яких слід дотримуватися, під час виконання прокурорами їх службових обов'язків. Водночас, цілком допустимим визнається відступ від цих принципів та рекомендацій настільки, наскільки це є доцільним для досягнення більшого ступеня справедливості та ефективності правозастосування. Істотний відступ, при цьому, має схвалюватись керівником відповідного підрозділу прокуратури [**9**].

Подібний внутрішній інструментарій сприяння правомірності рішень, прийнятих у межах прокурорського розсуду, рекомендує наукова спільнота. Так, С. О. Кахновець у цьому зв'язку зауважує, що закріплення на законодавчому рівні принципів реалізації дискреційних повноважень забезпечить однаковий підхід до вирішення аналогічних ситуацій. Проте, як зазначає вчена, найкращий результат щодо регулювання дискреційних повноважень прокурорів забезпечить наявність розвинених процедур у їх діяльності. Це вимагає комплексного підходу до вирішення питань встановлення меж в кримінальному провадженні [1, с. 171].

Аналіз американського досвіду правового регулювання питань дискреційних повноважень органів прокуратури показує, що одним з найбільш яскравих проявів особливостей меж дискреції прокурорів цієї держави є те, що самих по собі переконання прокурора в тому, що поведінка особи є федеральним правопорушенням, а також наявності доказів для її засудження, недостатньо для того, щоб почати висунути їй обвинувачення. Поруч із цими умови, обвинувачення також має служити істотним федеральним інтересам, що визначається з урахуванням міркувань, з-поміж яких:

1) пріоритети федеральних правоохоронних органів, включаючи будь-які ініціативи або операції федеральних правоохоронних органів, спрямовані на виконання цих пріоритетів – ресурси федеральних правоохоронних органів не є достатніми для забезпечення розслідування та судового переслідування за кожне правопорушення під у межах їх сфери відання, через що генеральний прокурор (а також окружні федеральні прокурори у межах їх компетенції) має затверджувати та оновлювати національні пріоритети у контексті розслідування та судового переслідування;

2) характер і тяжкість правопорушення – враховується реальний та потенційний вплив правопорушення на суспільство та потерпілих, у тому числі той, що має економічне вираження, проявляється у фізичній загрозі людям або ушкодженні власності, підриві душевного спокою та почуття безпеки мешканців (натомість, недоцільним визнається переслідування за правопорушення формальні або із незначними наслідками приватного характеру без заінтересованості потерпілого у переслідуванні тощо);

3) стримуючий ефект кримінального переслідування – враховується під час прийняття рішення щодо того, чи має бути підставою притягнення до відповідальності за злочин, який виглядає відносно незначним, адже деякі правопорушення, хоча й самі по собі не мають великого значення, але якщо вони вчиняються масово, вони мають значний кумулятивний вплив на суспільство;

4) винуватість особи у вчиненні правопорушення – визначається ступінь вини особи у вчиненні правопорушення як абстрактно, так й у взаємозв'язку з іншими співучасниками (наприклад, якщо особа була відносно незначним учасником злочинної діяльності або її мотиви не були злочинними і жодні інші фактори не вимагають кримінального переслідування, прокурор може дійти висновку, що доцільним є притягнення її до відповідальності іншого виду);

5) кримінальна історія особи – якщо відомо, що особа має судимість або обґрунтовано вважається, що вона брала участь у злочинній діяльності

раніше, це слід брати до уваги при визначенні того, чи починати кримінальне переслідування;

6) готовність особи співпрацювати в розслідуванні чи кримінальному переслідуванні інших осіб – можуть бути випадки, коли цінність співробітництва особи явно переважує федеральний інтерес у її переслідуванні (це оцінюється, здебільшого, у контексті угод про визнання винуватості та угод про імунітет від переслідування в обмін на співробітництво);

7) обставини особистого характеру – деякі обставини, що характеризують обвинуваченого, такі як надзвичайна молодість, похилий вік або психічні чи фізичні вади, можуть свідчити про те, що судове переслідування не є найкращою реакцією на його злочин;

8) інтереси будь-яких потерпілих – прокурору належить брати до уваги такі аспекти, як серйозність завданої шкоди потерпілим та їх бажання притягти до відповідальності її заподіювача (думка про це може з'ясовуватись без посилання на будь-якого конкретного обвинуваченого);

9) ймовірне кримінальне покарання та інші наслідки засудження особи – прокурор має мати уявлення про вирок або інші наслідки, які, ймовірно, будуть застосовані до обвинуваченого, якщо судове переслідування виявиться успішним, а також про те, чи виправдає такий вирок час і зусилля, витрачені на переслідування (наприклад, якщо правопорушник уже засуджений до значного покарання або вже перебуває у в'язниці внаслідок засудження за інший злочин, прокурор має зважити ймовірність того, що інше засудження призведе до суттєвого збільшення його покарання чи іншим чином чинитиме стримуючий ефект, є необхідним для забезпечення того, щоб досьє правопорушника точно відображало її злочинну поведінку [**9**].

Таким чином, очевидним є те, що на основі американського досвіду правового регулювання питань дискреційних повноважень органів прокуратури прокуратура України планує підвищити ефективність використання ресурсів правоохоронних органів, відмовившись від кримінального переслідування у зв'язку з усіма злочинами та пріоритезуючи ті з них, які відповідають закріпленим кримінальною політикою ознакам, що вказують на особливий інтерес держави у їх розслідуванні та судовому розгляді. Цими ознаками цілком можуть бути передбачені американським керівництвом з діяльності прокурорів обставини, такі як характер і тяжкість правопорушення, стримуючий ефект кримінального переслідування, ступінь вини особи у вчиненні правопорушення, її кримінальна історія, її готовність співпрацювати в розслідуванні чи кримінальному переслідуванні інших осіб, обставини особистого характеру підозрюваного, інтереси будь-яких потерпілих, а також ймовірне кримінальне покарання або інші наслідки засудження особи. Водночас, захист суспільства та потерпілих від зловживання прокурорами їх дискреційними повноваженнями має бути забезпечений за рахунок судового контролю та розгортання деяких інших запобіжних механізмів, зазначених вище.

Висновки з дослідження. Відповідно до політико-програмних документів прокуратура України планує посилити свій потенціал щодо виконання її конституційних функцій за рахунок надання прокурорам більш широких меж свободи розсуду під час прийняття рішення про початок та завершення досудового розслідування зі зверненням з обвинувальним актом до суду з урахуванням пріоритетних напрямів протидії злочинності, закріплених у затвердженій прокуратурою кримінальній політиці. Таке нововведення обґрунтовується необхідністю використання ресурсів правоохоронних органів для досягнення якомога більш високих показників ефективності їх діяльності в умовах обмежених ресурсів, за яких неможливо з однаково максимальною інтенсивністю вести розслідування та судове переслідування у зв'язку з усіма діяннями, які мають усі ознаки складів злочинів. Забезпечити дотримання принципів верховенства права та належного рівня захисту прав людини, насамперед потерпілих, у кримінальному процесі, від неправомірного використання прокурорами дискреції, як показує зарубіжний досвід, можна за допомогою деяких інструментів. Зокрема, позитивною практикою є видання адміністративних регламентів або порадників з питань вирішення прокурорами питань на виконання повноважень, якими їм надається певна свобода розсуду. Відступ від принципів та рекомендацій, викладених у цих документах має бути допустимим в інтересах досягнення більшого ступеня справедливості та ефективності у процесуальній діяльності прокурора та за умови його схвалення керівником прокуратури відповідного рівня або його заступником, якщо йдеться про істотний відступ від положень зазначених документів. Також, особливе значення має дотримання прокуратурою послідовності у реалізації її дискреційних повноважень, яка може бути забезпечена, у тому числі, виданням узагальнень практики прокурорського правозастосування. Судовий контроль за реаліза-

цією прокурорами їх дискреційних повноважень має забезпечувати можливість для суспільства та потерпілих зобов'язати прокурорів переглянути їх рішення, які не відповідають закону та/або затвердженій кримінальній політиці, будучи довільними та нераціональними, непідтвердженими доказами або ж такими, що є помилковими щодо фактів, на підставі яких будь-який компетентний та доброчесний прокурор не прийняв би оскаржуване рішення.

Список літератури:

1. Кахновець С. О. Механізм формування та межі дискреційних повноважень прокурора. *Право і суспільство*. 2017. №. 2. С. 168-172. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2017/2_2017/part_2/36.pdf.

2. Choe D.-H. Prosecutors' role and their relationship with the police in South Korea in a comparative perspective. *International Journal of Law, Crime and Justice*. 2018. Volume 55. pp. 88-96. DOI: 10.1016/j.ijlcj.2018.10.003.

3. Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки, схвалений Указом Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/2023#Text.

4. Стратегія розвитку прокуратури на 2021-2023 роки, затверджена Наказом Генерального прокурора від 16 жовтня 2020 року № 489. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0489905-20#Text.

5. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. Дата оновлення: 31 березня 2023 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text.

6. Постанова Верховного Суду від 3 липня 2019 року у справі № 569/7737/17 у кримінальному провадженні, внесеному до Єдиного реєстру досудових розслідувань за № 12017180010002134. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/82858595.

7. Постанова Верховного Суду від 30 липня 2020 року у справі № 826/10085/16 про визнання бездіяльності протиправною та зобов'язання вчинити дії. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/90674285.

8. Дисциплінарна відповідальність прокурорів в Україні / О. Банчук, М. Каменєв, Є. Крапивін, Б. Малишев, В. Петраковський, М. Цапок. К.: Москаленко О. М., 2019. 140 с. URL: https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2020/10/1548703302disciplinary-responsibility-of-prosecutors-in-ukraine_ukr-3.pdf.

9. U.S. Department of Justice. Justice Manual. 9-27.000 – Principles Of Federal Prosecution. URL: https://www.justice.gov/jm/jm-9-27000-principles-federal-prosecution.

Berlach A.I. DISCRETIONARY POWERS OF PROSECUTOR'S OFFICES AS CONSTITUENT ELEMENT OF THEIR ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS: FOREIGN EXPERIENCE

The article indicates that according to Ukrainian strategic policy documents the Prosecutor's Office of Ukraine plans to strengthen its potential in the performance of its constitutional functions by providing prosecutors with wider latitude in deciding on the initiation and completion of a pre-trial investigation taking into account priority directions of combating crime, enshrined in the criminal policy approved by the prosecutor's office. Such an amendment is justified by the need to use the limited resources of law enforcement agencies to achieve the highest possible indicators of the effectiveness of their activities, bearing in mind the fact that it is impossible to conduct investigations and trials with the same utmost intensity in connection with all actions amounting to crimes. According to the author the foreign experience shows that it is possible to ensure compliance with the principles of the rule of law and afford the appropriate level of protection of human rights (primarily of victims) in criminal proceedings from improper use of prosecutorial discretion. In particular, the author is of the view that it is a positive practice to issue administrative regulations or advisory materials on key aspects of use of discretionary powers by prosecutors. It is, moreover, asserted that deviation from the principles and recommendations set forth in these documents should be permissible in the interests of achieving a greater degree of fairness and efficiency in the prosecutor's activities and subject to its approval by the head of the prosecutor's office of the appropriate level or his (her) deputy, if it is a significant deviation from the provisions of the specified documents. In addition, it is of particular importance for the prosecutor's office to observe consistency in the exercise of its discretionary powers, which can be ensured, among other things, by issuing summaries of prosecutorial practice. Judicial review of prosecutorial discretion should provide an opportunity for the public and victims of crimes to compel prosecutors to reconsider decisions that are inconsistent with the law and/or established criminal policy, are arbitrary and irrational, are unsupported by evidence, or are factually erroneous, on the basis of which any competent prosecutor would not have in good faith made the contested decision.

Key words: *administrative and legal status of prosecutor's offices, foreign experience of governing the prosecutorial activities, prosecutorial discretion.*