

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ  
І ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова праця  
на правах рукопису

**ПАВЛЕНКО ДМИТРО ЮРІЙОВИЧ**

УДК 342.9

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНІ ФУНКЦІЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ**

081 «Право»

08 «Право»

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень.  
Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання  
на відповідне джерело Д.Ю. Павленко

Науковий керівник  
**КУРИЛО Володимир Іванович**,  
доктор юридичних наук, професор,  
член-кореспондент НААН України,  
заслужений юрист України, завідувач  
кафедри адміністративного та  
фінансового права юридичного  
факультету Національного університету  
біоресурсів і природокористування  
України

Київ – 2024

## АНОТАЦІЯ

**Павленко Д.Ю. Адміністративні функції прокуратури України.**

Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». Національний університет біоресурсів і природокористування України, Київ, 2024.

Дисертація є комплексним науковим дослідженням адміністративних функцій прокуратури України. У дисертації здійснено дослідження теоретико-методологічного та історичного підґрунтя розвитку і становлення прокуратури України в адміністративно-правовому контексті, охарактеризовано адміністративні функції прокуратури України та шляхи удосконалення складу адміністративних функцій прокуратури України.

Зазначено, що ні в законодавстві, ні в правовій науці поки що не вироблено єдиного підходу щодо розуміння змісту адміністративно-правового статусу. У юридичній науці існує стабільна тенденція розгляду змісту суб'єктів права через застосування загальної теорії права юридичної конструкції правового статусу. Зокрема, підкреслено, що поняття та зміст адміністративно-правового статусу прокуратури слід розглядати через призму концепту «статус», уточнюючи юридичний набір та зміст його адміністративних елементів.

Прокуратуру розглянуто як орган державної влади, що не входить до жодної з традиційних гілок влади, та забезпечує верховенство закону, єдність та зміцнення законності, захист прав людини та громадянина, а також охоронюваних інтересів суспільства та держави. Визначено, що за своєю суттю участь прокурора, наприклад, у розгляді конкретних справ судом має на меті забезпечення прав та законних інтересів окремих громадян, а також інтересів суспільства та держави в цілому; при цьому прокурор постає як самостійна сторона в процесі, а не від імені та за дорученням судових органів, відтак прокуратура не є складовою жодної з класичних гілок влади, у тому числі й судової.

Констатовано, що адміністративно-правовий статус прокуратури України базується насамперед на єдності та системності повноважень органів прокуратури як суб'єктів владних повноважень, а також – наявності адміністративної правосуб'єктності прокурорів як посадових осіб органів прокуратури. Проаналізовано чинне законодавство, зокрема Конституцію України, Закон України «Про прокуратуру» й деякі інші нормативні, на підставі чого визначено, що цілі, які стоять перед органами прокуратури, найбільш подібні до цілей правоохоронної системи загалом як комплексного багатогранного інституту.

Наголошено, що прокуратура протягом своєї історії зазнавала змін та існувала переважно як наглядовий орган або орган кримінального переслідування та підтримання державного обвинувачення, що спричинювало існування різних підходів держави до місця прокуратури у державно-правовому та адміністративно-управлінському механізмі країни. Зауважено, що пройшовши всі етапи свого історичного розвитку і формування, органи прокуратури України примножили свої функції, не змінюючи при цьому свій основний напрям діяльності – нагляд за дотриманням законності. Попри всі суттєві труднощі, зміни режимів і форми держави, прокуратура продовжує виступати одним з найважливіших механізмів реалізації державної влади, забезпечуючи верховенство закону, єдність і зміцнення законності, захист прав і свобод людини й громадянина, а також охоронюваних законом інтересів суспільства і держави.

Досліджено управління в органах прокуратури як особливий, такий, що здійснюється на основі та на виконання законів вид державної професійної діяльності суб'єктів управління (вищих уповноважених органів та керівників прокуратури) з вироблення та реалізації науково обґрунтованих регулюючих, організуючих та практичних впливів на підпорядковані органи та їх підрозділи спрямованих на впорядкування, узгодження та вдосконалення дій прокурорських працівників, організацію ефективної взаємодії між структурними підрозділами та апаратами прокуратури для досягнення завдань, що стоять перед прокуратурою, і завдань, зміцнення законності та правопорядку.

Виходячи із загального розуміння адміністративних функцій, у найбільш загальному вигляді визначено адміністративні функції прокуратури як нормативно визначені вид та міру необхідної, належної поведінки, що забезпечують реалізацію завдань, поставлених перед прокуратурою суспільством і державою, і повноважень, наданих для ефективного здійснення конституційних функцій. Невиконання або неналежна реалізація прокурором адміністративних функцій може призвести до істотних змін у його правовому положенні, навіть до втрати відповідного статусу.

Окреслено, що механізми реалізації зазначеного закону визначаються відомчими наказами Офісу Генерального прокурора, які й становлять значну базу нормативної регламентації діяльності прокуратури в Україні. Визначено, що до адміністративних повноважень прокуратури і прокурора загалом можна віднести всю систему повноважень, які не пов'язані безпосередньо з реалізацією процесуальних функцій та спрямовуються на забезпечення внутрішньої діяльності системи прокуратури або реалізацію загально-управлінських функцій в правоохоронній системі.

Доведено, що функції прокуратури як вид діяльності прокуратури, який визначається її соціальним призначенням, виявляється у її завданнях, характеризується певним предметом відання, і навіть спрямований рішення цих завдань і вимагає використання властивих йому повноважень та правових засобів. Вивчено адміністративні функції прокуратури як результат конкретизації основних напрямів діяльності держави в конкретній сфері, де питання про систему функцій прокуратури відображає різноманіття економічної, науково-технічної, ідеологічної та соціально-культурної, охоронної та зовнішньополітичної діяльності держави. Вказано, що функції прокуратури мають виходити із цільової настанови держави.

Підтримано загальноприйнятий поділ адміністративних функцій прокуратури на загальноуправлінські, спеціальні та забезпечуючі. Додатково й альтернативно запропоновано адміністративні функції прокуратури України поділити на дві основні групи: 1) організаційно-управлінські функції; 2) кадрові функції.

Встановлено, що адміністративно-правові засоби у комплексі є одним із ефективних структурних елементів охоронної діяльності органів держави,

спрямованої на формування та розвиток суспільних відносин у різних галузях на міцній нормативній основі. Заперечено підхід окремих дослідників, які відносять до адміністративно-правових засобів реалізації функцій прокуратури лише нормативно-правову базу здійснення прокуратурою своєї діяльності. Вказано, що під адміністративно-правовими засобами регулювання діяльності прокуратури слід розуміти сукупність універсальних адміністративно-правових явищ: адміністративно-правових норм, правозастосовних актів, адміністративних договорів, юридичних фактів, суб'єктивних прав та обов'язків, учасників службових правовідносин, способів та прийомів державного управлінського впливу що забезпечують ефективність реалізації прокурорських функцій.

Обґрунтовується спірність підходу до визначення адміністративно-правових засобів реалізації функцій прокуратури, який охоплює лише нормативну базу що регулює реалізацію прокурорами своїх функцій. Адміністративно-правові засоби різноманітні, у своїй вони взаємозалежні і взаємозалежні, становлять монолітну систему, переплітаються з кримінально-правовими, фінансово-правовими, економічними заходами, різними методами організаційно-масової діяльності. Автор переконаний у недоцільності такого невиправданого звуження поняття адміністративно-правових засобів.

Відзначається спірність ідеї зменшення кількості працівників прокуратури на нормативному рівні, натомість пропонується визначати чисельність прокурорських працівників відповідно до реального навантаження на працівників органів прокуратури, для чого Генеральному прокурору мають бути надані гнучкі повноваження щодо визначення кількісного складу прокуратури з врахуванням науково обґрунтованих показників навантаження на одного прокурора.

Відзначається недоцільним вузький підхід до функціональної діяльності прокуратури виключно як наглядового органу. Вбачається, що подібний підхід є дещо перебільшеним із точки зору не досить обґрунтованого звуження правового значення прокуратури в суспільстві як інституту гарантування прав і свобод людини, громадянина, суспільства, держави. Представництво прокурором законних інтересів людини й держави в деяких окремих випадках у рамках цивільного,

господарського чи адміністративного судочинства є, на наш погляд, одним із ефективних способів захисту порушених прав і жодним чином не суперечить європейським стандартам правоохоронної діяльності.

Досліджено міжнародні стандарти організації та управління в органах прокуратури і встановлено, що на європейському континенті міжнародно-правові стандарти організації та управління в органах прокуратури переважно визначені Парламентською Асамблеєю та Комітетом міністрів Ради Європи, частково – Консультативною радою європейських прокурорів, які базуються на керівних документах ООН. Виконано аналіз змісту положень міжнародних документів (Рекомендації R (2000) 19 КМ РЄ; висновків КРЕП; звітів GRECO; висновків Венеціанської комісії). Визначено основні моделі щодо визначення місця прокуратури в системі судових та правоохоронних органів. Сформульовано висновок, відповідно до якого модель функціонування прокуратури в кожній з держав визначається відповідно до історичних умов побудови правоохоронної системи, особливостей правової системи держави тощо. Агреговано зарубіжний досвід регламентації адміністративно-правових функцій прокуратури і відзначено, який позитивний зарубіжний досвід треба використати Україні в контексті вдосконалення адміністративно-правових функцій прокуратури у ряді напрямів.

Підтримано точку зору вчених, які розглядають особливе положення органів прокуратури в системі органів державної влади, відмовляючись від їхнього віднесення до будь-якої гілки влади. Замість цього, вони визначають роль прокуратури як контрольного органу, що забезпечує ефективне функціонування державної системи стримувань та противаг. Автор відстоює думку, що прокуратура України виступає як особливий суб'єкт адміністративного права. У свою чергу, поняття прокуратура розглянуто в різних значеннях: 1) у її нормативному розумінні як єдиної системи органів – прокуратур, що реалізує визначену законодавством компетенцію (функції) та як окремий орган цієї системи; 2) не лише в нормативному розумінні, а й у єдності із «забезпечувальними» суб'єктами, що мають забезпечувальну компетенцію стосовно органів прокуратури та взаємодіють з ними; 3) не лише як єдину систему органів (прокуратур) чи окремих прокуратур,

«забезпечувальних» суб'єктів, а й включаючи всі зв'язки та компоненти, властиві відкритим соціальним системам. За спрощеного підходу до розгляду системи як множинності взаємопов'язаних елементів (підсистем) відбувається ототожнення «поняття системи з поняттям її структури». Спрощення полягає передусім у тому, що ігнорується функціональність системи, а також аспекти її розвитку.

Досліджено проблеми адміністративно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування. Відзначено особливе місце прокуратури у системі органів державної влади, неналежність їх до жодної гілки влади та відведення ролі контрольного органу, який забезпечує повноцінне функціонування державної моделі стримувань та противаг. Сформульовано особливості правової природи прокуратури України як суб'єкта владних повноважень та адміністративно-правових відносин у сучасних умовах її реформування.

Запропоновано шляхи вдосконалення адміністративно-правового забезпечення статусу прокуратури у сучасній Україні через удосконалення організації прокуратури шляхом застосування системного підходу у єдності двох аспектів: зовнішнього та внутрішнього. Встановлено перспективні напрями удосконалення адміністративно-правових засад організації та діяльності органів прокуратури. Досліджено правові основи та засоби забезпечення реалізації адміністративних функцій прокуратури України.

Підтримано тезу про те, що у процесі подальшого удосконалення Конституції України зміни та доповнення до Основного Закону мають відобразити: 1) роль прокуратури в суспільстві та державі; 2) основні засади (принципи) організації та діяльності; 3) кваліфікаційні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посади Генерального прокурора, що, враховуючи політизацію даного процесу та непоодинокі випадки змін таких вимог на законодавчому рівні, сприятиме стабілізації системи прокуратури в цілому та кадрової політики щодо неї зокрема. За результатами дослідження підсумовано, що у Законі України «Про прокуратуру» мають знайти чітке відображення: мета та завдання прокуратури; її системна структура; принципи та засади організації і діяльності прокуратури; загальні повноваження прокурорів; механізм оцінювання їх діяльності; гарантії статусу

прокурора; засоби забезпечення прокурорської діяльності (зокрема соціальне, матеріально-технічне, методичне забезпечення тощо).

Акцентовано увагу на наявній суперечності між одним із основних принципів побудови бюджетної системи України – принципом збалансованості, який полягає в тому, що повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень бюджету на відповідний бюджетний період та принципом незалежності прокурорів, гарантією якого є належне матеріальне забезпечення прокурорів, а також установлений законом порядок фінансування й організаційного забезпечення діяльності прокуратури.

Запропоновано напрями подальшого інституційного удосконалення й оптимізації адміністративно-правових функцій прокуратури в Україні шляхом внесення відповідних законодавчих змін та проведення організаційно-правових змін і нововведень.

**Ключові слова:** прокуратура України, органи прокуратури, адміністративні функції, повноваження, суб'єкт адміністративного права, адміністративно-правові відносини, правоохоронний орган.

## SUMMARY

**Pavlenko D. The Administrative Functions of the Prosecutor's Office of Ukraine.** Qualified scientific work on the rights of the manuscript.

Thesis for a Doctor of Philosophy Degree, specialty 081 Law. National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine, Kyiv, 2024.

The dissertation is a comprehensive scientific study of the administrative functions of the prosecutor's office of Ukraine. The dissertation researches the theoretical, methodological and historical background of the development and establishment of the prosecutor's office of Ukraine in the administrative and legal context, describes the administrative functions of the prosecutor's office of Ukraine and the ways of improving the composition of the administrative functions of the prosecutor's office of Ukraine.

It was noted that neither legislation nor legal science has yet developed a single approach to understanding the content of the administrative-legal status. In legal science, there is a stable tendency to consider the content of legal subjects through the application of the general theory of law to the legal construction of legal status. In particular, it is emphasized that the concept and content of the administrative legal status of the prosecutor's office should be considered through the prism of the concept «status», clarifying the legal set and content of its administrative elements.

The prosecutor's office was considered as a body of state power that does not belong to any of the traditional branches of government and ensures the rule of law, unity and strengthening of legality, protection of human and citizen rights, as well as the protected interests of society and the state. It was determined that the prosecutor's participation in the consideration of specific cases by the court aims to ensure the rights and legitimate interests of individual citizens, as well as the interests of society and the state as a whole; at the same time, the prosecutor appears as an independent party in the process, and not on behalf of and on behalf of the judicial authorities.

It was established that the administrative-legal status of the Prosecutor's Office of Ukraine is primarily based on the unity and systematic powers of the prosecutor's office as subjects of power, as well as the presence of administrative legal personality of

prosecutors as officials of the prosecutor's office. The current legislation was analyzed, in particular the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine «On the Prosecutor's Office» and some other regulations, based on which it was determined that the goals facing the prosecutor's office are most similar to the goals of the law enforcement system in general as a complex multifaceted institution.

It was emphasized that the prosecutor's office underwent changes throughout its history and existed mainly as a supervisory body or a criminal prosecution and maintenance of the state prosecution body, which caused the existence of different approaches of the state to the place of the prosecutor's office in the state-legal and administrative-management mechanism of the country. It was noted that having gone through all the stages of its historical development and formation, the prosecutor's office of Ukraine has multiplied its functions, without changing its main activity – supervision of compliance with the law. Despite all significant difficulties, changes in regimes and the form of the state, the prosecutor's office continues to act as one of the most important mechanisms for the implementation of state power, ensuring the rule of law, unity and strengthening of legality, protection of the rights and freedoms of man and citizen, as well as the interests of society and the state protected by law.

The management in the prosecutor's office was studied as a special type of state professional activity of management subjects (higher authorized bodies and heads of the prosecutor's office) that is carried out on the basis of and for the implementation of laws for the development and implementation of scientifically based regulatory, organizational and practical influences on subordinate bodies and their subdivisions aimed at streamlining, harmonizing and improving the actions of prosecutors, organizing effective interaction between the structural units and apparatuses of the prosecutor's office to achieve the tasks facing the prosecutor's office and the tasks of strengthening law and order.

Based on the general understanding of administrative functions, the administrative functions of the prosecutor's office were defined in the most general form as the normatively determined type and measure of necessary, appropriate behavior that ensure the implementation of the tasks set before the prosecutor's office by society and the state,

and the powers granted for the effective implementation of constitutional functions. Non-performance or improper implementation of administrative functions by the prosecutor may lead to significant changes in his legal position, even to the loss of the relevant status.

It was outlined that the mechanisms for the implementation of the mentioned law are determined by departmental orders of the Office of the Prosecutor General, which constitute a significant basis for the normative regulation of the activities of the prosecutor's office in Ukraine. It was determined that the administrative powers of the prosecutor's office and the prosecutor in general include the entire system of powers that are not directly related to the implementation of procedural functions and are aimed at ensuring the internal activities of the prosecutor's office system or the implementation of general management functions in the law enforcement system.

It was proved that the functions of the prosecutor's office as a type of activity of the prosecutor's office, which is determined by its social purpose, is manifested in its tasks, is characterized by a certain subject of knowledge, and even the solution of these tasks is directed and requires the use of its inherent powers and legal means. The administrative functions of the prosecutor's office were studied as a result of specifying the main directions of the state's activity in a specific field, where the question of the system of functions of the prosecutor's office reflects the diversity of economic, scientific-technical, ideological and socio-cultural, security and foreign policy activities of the state. It was indicated that the functions of the prosecutor's office should be based on the target guidelines of the state.

The generally accepted division of the administrative functions of the prosecutor's office into general administrative, special, and supporting functions was supported. Additionally and alternatively, it was proposed to divide the administrative functions of the prosecutor's office of Ukraine into two main groups: 1) organizational and managerial functions; 2) functions that are personnel in nature.

It was established that the administrative and legal means in the complex are one of the effective structural elements of the protective activity of the state bodies, aimed at the formation and development of social relations in various fields on a strong regulatory basis. The approach of individual researchers, who attribute to the administrative and legal

means of implementing the functions of the prosecutor's office only the regulatory and legal basis of the prosecutor's office's implementation of its activities was denied. It was indicated that the administrative-legal means of regulating the activities of the prosecutor's office should be understood as a set of universal administrative-legal phenomena: administrative-legal norms, law enforcement acts, administrative contracts, legal facts, subjective rights and obligations, participants in official legal relations, methods and techniques state management influence that ensures the effectiveness of prosecutorial functions.

The contentiousness of the approach to determining the administrative and legal means of implementing the functions of the prosecutor's office, which covers only the regulatory framework that regulates the implementation of their functions by prosecutors, is substantiated. Administrative and legal means are diverse, they are interdependent and interdependent, they form a monolithic system, intertwined with criminal-legal, financial-legal, economic measures, various methods of organizational and mass activity. The author was convinced of the impracticality of such unjustified narrowing of the concept of administrative and legal means.

It was noted that the idea of reducing the number of prosecutors at the regulatory level is controversial, instead, it was proposed to determine the number of prosecutors in accordance with the real workload of prosecutors, for which the Prosecutor General should be given flexible powers to determine the quantitative composition of the prosecutor's office, considering scientifically based indicators of the workload per prosecutor.

The narrow approach to the functional activity of the prosecutor's office exclusively as a supervisory body was noted as inexpedient. Such an approach is somewhat exaggerated from the point of view of insufficiently substantiated narrowing of the legal significance of the prosecutor's office in society as an institution for guaranteeing the rights and freedoms of a person, citizen, society, and the state. Representation by a prosecutor of the legitimate interests of a person and the state in some individual cases within the framework of civil, economic, or administrative proceedings is, in our opinion, one of the effective ways of protecting violated rights and in no way contradicts European standards of law enforcement.

The international standards of organization and management in prosecutor's offices were studied and it was established that on the European continent, international legal standards of organization and management in prosecutor's offices are mainly defined by the Parliamentary Assembly and the Committee of Ministers of the Council of Europe, and partly by the Advisory Council of European Prosecutors, which are based on UN guidelines. An analysis of the content of the provisions of international documents was carried out (Recommendations R (2000) 19 of the Council of Europe; conclusions of the KREP; reports of GRECO; conclusions of the Venice Commission). The main models for determining the place of the prosecutor's office in the system of judicial and law enforcement bodies have been determined. A conclusion was formulated, according to which the model of functioning of the prosecutor's office in each of the states was determined in accordance with the historical conditions of the construction of the law enforcement system, the peculiarities of the legal system of the state etc. The foreign experience of regulating the administrative and legal functions of the prosecutor's office has been aggregated and it has been noted which positive foreign experience should be used by Ukraine in the context of improving the administrative and legal functions of the prosecutor's office in several areas.

The point of view of scientists who consider the special position of the prosecutor's office in the system of state authorities, rejecting their attribution to any branch of government, was supported. Instead, they define the role of the prosecutor's office as a control body that ensures the effective functioning of the state system of checks and balances. In general, the author advocates the opinion that the Prosecutor's Office of Ukraine acts as a special subject of administrative law. In turn, the concept of the prosecutor's office has been considered in different meanings: 1) in its normative understanding as a single system of bodies - prosecutor's offices, which implements competence (functions) defined by legislation and as a separate body of this system; 2) not only in the normative sense, but also in unity with «supporting» entities that have support competence in relation to the prosecutor's office and interact with them; 3) not only as a single system of bodies (prosecutors' offices) or individual prosecutors' offices, «providing» subjects, but also including all connections and components characteristic of

open social systems. Under a simplified approach to considering the system as a set of interconnected elements (subsystems), «the concept of a system is equated with the concept of its structure». The simplification consists primarily in the fact that the functionality of the system is ignored, as well as aspects of its development.

The problems of the administrative and legal status of the Prosecutor's Office of Ukraine in the conditions of its reform are studied. The special place of the prosecutor's office in the system of state authorities, their non-belonging to any branch of government and the role of a control body that ensures the full functioning of the state model of checks and balances is noted. The peculiarities of the legal nature of the Prosecutor's Office of Ukraine as a subject of power and administrative-legal relations in the modern conditions of its reform are formulated.

The ways of improvement of the administrative legal status of the prosecutor's office in modern Ukraine through the improvement of the organization of the prosecutor's office by applying a systemic approach in the unity of two aspects (external and internal) were proposed. Prospective directions for improving the administrative and legal foundations of the organization and activities of the prosecutor's office have been established. The legal bases and means of ensuring the implementation of the administrative functions of the prosecutor's office of Ukraine were studied.

The theses were supported that in the process of further improvement of the Constitution of Ukraine, changes and additions to the Basic Law should reflect: 1) the role of the prosecutor's office in society and the state; 2) basic principles (principles) of organization and activity; 3) qualification requirements for persons applying for the post of Prosecutor General, which, taking into account the politicization of this process and the rare cases of changes in such requirements at the legislative level, will contribute to the stabilization of the prosecutor's office system in general and personnel policy regarding it in particular. Based on the results of the study, it was concluded that the Law of Ukraine «On the Prosecutor's Office» should clearly reflect: the purpose and tasks of the prosecutor's office; its system structure; principles and principles of the organization and activity of the prosecutor's office; general powers of prosecutors; mechanism for evaluating their activities; guarantees of prosecutor's status; means of ensuring

prosecutorial activity (in particular, social, material and technical, methodical support, etc.).

The attention was focused on the existing contradiction between one of the main principles of building the budget system of Ukraine - the principle of balance, which consists in the fact that the authority to carry out budget expenditures must correspond to the volume of budget revenues for the corresponding budget period and the principle of independence of prosecutors, the guarantee of which is the proper financial support of prosecutors, as well as the procedure for financing and organizational support of the activities of the prosecutor's office established by law.

The directions for further institutional improvement and optimization of the administrative legal functions of the prosecutor's office in Ukraine by introducing appropriate legislative changes and carrying out organizational and legal changes and innovations were proposed.

**Key words:** prosecutor's office of Ukraine, prosecutor's office bodies, administrative functions, power authorities, subject of administrative law, administrative legal relations, law enforcement body.

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

### Статті у наукових виданнях,

### включених до Переліку наукових фахових видань України

1. Курило В. І., Павленко Д. Ю. Розвиток і становлення прокуратури України як суб'єкта владних повноважень: історико-правовий аспект. Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія: «Юридичні науки». 2022. № 3 (49). С. 11–18. *(Павленком Д. Ю. виконано постановку проблеми, сформульовано цілі і завдання статті, проведено аналіз останніх досліджень і публікацій з наведеної тематики, детально досліджено та особисто з'ясовано історично-інституційні моделі прокуратури України як суб'єкта владних повноважень у процесі її розвитку і становлення, проаналізовано і систематизовано результати проведеного дослідження, узгоджено зі співавтором отримані висновки, підготовлено публікацію до друку відповідно до вимог видання. Курилом В. І. проведено науковий пошук з порівняльним аналізом наявних досліджень і публікацій, які наближені до опублікованих авторами за тематикою, встановлено їх співвідношення, відзначено у межах дослідження особливу роль імплементації судового прецеденту в систему джерел права у становленні сучасної прокуратури, виконано допомогу співавторові в остаточному формулюванні висновків дослідження).*

2. Павленко Д. Ю. Поняття функціонального призначення та адміністративних функцій прокуратури України. Право і суспільство. 2023. № 6. С. 212–221.

3. Павленко Д. Ю. Проблеми адміністративно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування. Право та державне управління. 2023. № 4. С. 100–110.

4. Павленко Д. Ю. Правові основи та засоби забезпечення реалізації адміністративних функцій прокуратури України. Юридичний науковий електронний журнал. 2023. № 12. С. 275–278.

5. Павленко Д. Ю. Напрямки подальшого інституційного удосконалення адміністративно-правових функцій прокуратури України. Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія: «Юридичні науки». 2023. № 12 (70). С. 22–32.

### Стаття у науковому виданні іншої держави

6. Pavlenko D. Foreign Experience in the Regulating of Administrative Legal Functions of the Prosecution Service. *Visegrad Journal on Human Rights*. Humenne. 2023. № 5. P. 66–74.

### Тези наукових доповідей

7. Павленко Д. Ю. Загальні засади адміністративно-правового статусу прокуратури в Україні. Сучасні тенденції розвитку публічного та приватного права: Міжнародна науково-практична інтернет-конференція, м. Київ, 23 березня 2021 року: тези доповіді. Київ, 2021. С. 289–292.

8. Павленко Д. Ю. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури у контексті здійснення правоохоронної діяльності. Sectoral research XXI: characteristics and features: III International Scientific and Theoretical Conference, м. Чикаго, США, 22 квітня 2022 року: тези доповіді. Даллас, США, 2022. С. 76–78.

9. Павленко Д. Ю. До питання визначення адміністративних функцій у публічному праві. Науковий простір: актуальні питання, досягнення та інновації: III Міжнародна наукова конференція, м. Хмельницький, 13 травня 2022 року: тези доповіді. Вінниця, 2022. С. 157–159.

10. Павленко Д. Ю. Зміст поняття «адміністративно-правові функції прокуратури». Theory and practice of modern science: IV International Scientific and Theoretical Conference, м. Краків, Республіка Польща, 28 жовтня 2022 року: тези доповіді. Даллас, США, 2022. С. 45–46.

11. Павленко Д. Ю. Щодо класифікації адміністративних функцій прокуратури. Проблеми та перспективи реалізації та впровадження міждисциплінарних наукових досягнень: IV Міжнародна наукова конференція, м. Тернопіль, 4 листопада 2022 року: тези доповіді. Вінниця, 2022. С. 102–103.

12. Павленко Д. Ю. Особливості і метаморфози посадового функціоналу й компетенції прокурора. Débats scientifiques et orientations prospectives du développement scientifique: IV conférence scientifique et pratique internationale,

м. Париж, Французька Республіка, 11 листопада 2022 року: тези доповіді. Париж, Французька Республіка – Вінниця, 2022. С. 35–37.

13. Павленко Д. Ю. Категорія «адміністративні функції» у розрізі діяльності публічно-правових інституцій. Цифрове наукове суспільство: соціально-економічні, правові та міжнародні аспекти: I Міжнародна наукова конференція, м. Львів, 15 вересня 2023 року: тези доповіді. Вінниця, 2023. С. 70–71.

14. Павленко Д. Ю. Теоретичні аспекти юридичного становища прокуратури як суб'єкта адміністративного права. Modernization of today's science: experience and trends: IV International Scientific and Theoretical Conference, м. Сінгапур, Республіка Сінгапур, 22 вересня 2023 року: тези доповіді. Сінгапур, Республіка Сінгапур, 2023. С. 53–54.

15. Павленко Д. Ю. Ознаки адміністративно-правових засобів реалізації функцій прокуратури в Україні. *Ricerche scientifiche e metodi della loro realizzazione: esperienza mondiale e realtà domestiche: IV Conferenza scientifica e pratica internazionale*, м. Болонья, Італійська Республіка, 29 вересня 2023 року: тези доповіді. Болонья, Італійська Республіка – Вінниця, 2023. С. 73–74.

16. Павленко Д. Ю. Специфіка механізму реалізації адміністративно-правових функцій прокуратури. *Scientific forum: theory and practice of research: IV International Scientific and Theoretical Conference*, м. Валенсія, Королівство Іспанія, 6 жовтня 2023 року: тези доповіді. Даллас, США, 2023. С. 16–17.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП .....</b>	<b>20</b>
<b>РОЗДІЛ I ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНЕ ТА ІСТОРИЧНЕ ПІДҐРУНТЯ РОЗВИТКУ І СТАНОВЛЕННЯ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ В АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОМУ КОНТЕКСТІ .....</b>	<b>34</b>
<b>1.1 Категорія «адміністративні функції» у розрізі діяльності публічно-правових інституцій .....</b>	<b>34</b>
<b>1.2 Теоретичні аспекти адміністративно-правового статусу прокуратури...</b>	<b>46</b>
<b>1.3 Історичні передумови виникнення й формування прокуратури України як суб'єкта владних повноважень .....</b>	<b>59</b>
<b>Висновки до розділу 1 .....</b>	<b>79</b>
<b>РОЗДІЛ II ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНИХ ФУНКЦІЙ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ .....</b>	<b>81</b>
<b>2.1 Характерні особливості адміністративно-правового статусу прокуратури України як елементу системи правоохоронних органів .....</b>	<b>81</b>
<b>2.2 Сутність адміністративних функцій прокуратури України .....</b>	<b>106</b>
<b>2.3 Роль та значення адміністративних функцій прокуратури України в умовах реформування системи органів державної влади .....</b>	<b>134</b>
<b>Висновки до розділу 2 .....</b>	<b>139</b>
<b>РОЗДІЛ III ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ СКЛАДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ФУНКЦІЙ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ .....</b>	<b>144</b>
<b>3.1 Адміністративні функції прокуратури: міжнародно-правовий досвід..</b>	<b>144</b>
<b>3.2 Проблеми та перспективи адміністративно-правового статусу прокуратури у сучасній Україні .....</b>	<b>179</b>
<b>3.3 Рекомендації щодо подальшого інституційного удосконалення адміністративних функцій прокуратури України .....</b>	<b>205</b>
<b>Висновки до розділу 3 .....</b>	<b>229</b>
<b>ВИСНОВКИ .....</b>	<b>235</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....</b>	<b>246</b>
<b>ДОДАТКИ .....</b>	<b>272</b>

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Правова держава немислима без повного визнання прав людини та становлення ефективної системи гарантій їхнього захисту. Зміст та сенс взаємовідносин індивіда та держави визначаються не лише обсягом конституційних прав і свобод, а й рівнем їх забезпечення та захисту. Тому однією з основних проблем сучасного конституціоналізму є вдосконалення конституційної системи захисту прав і свобод людини та громадянина, а також її окремих елементів. Важливість глибокого та всебічного дослідження діяльності прокуратури як політико-правового інституту врегулювання конфліктів в українській державі з позицій забезпечення та зміцнення законності не викликає сумніву. Ця обставина обумовлена особливістю і водночас унікальністю статусу вітчизняної прокуратури.

Прокуратура України є одним із інституційних елементів конституційної системи захисту прав і свобод людини та громадянина та посідає в ній особливе місце, зумовлене її місцем у системі органів державної влади. Прокуратура є специфічною підсистемою державних органів, не відноситься до жодної з гілок державної влади, а є частиною системи стримувань та противаг. Вона вживає заходів до усунення будь-яких порушень законів, від кого б вони не виходили, бере активну участь у забезпеченні та поділі влади, її взаємодії.

Роль прокуратури в суспільстві та державі, соціальні очікування пов'язані з прокурорською діяльністю зумовлюють пошук оптимальної для країни моделі прокуратури, результативної та ефективної в умовах сьогодення. Практично із самого початку формування української державності прокуратура України перебуває в стані перманентного реформування, під час якого не завжди успішно реалізовувалися ідеї та впроваджувалися різні за своїм характером і змістом заходи з дещо суперечливими щодо початкових цілей наслідками. Зміни іноді носили безсистемний характер, відбувалися ситуативно та в основному залежали від конкретних соціально-політичних умов. Попри низку позитивних новацій наявна модель прокуратури України має й ряд недоліків, які перешкоджають її результативному та ефективному функціонуванню. Відтак потенціал подальшого

розвитку прокуратури України не вичерпано, що зумовлює потребу в її модернізації для формування більш дієвої в сучасних реаліях інституції, підвищення рівня довіри до неї.

Враховуючи, що ідеальної моделі прокуратури для всіх країн світу не існує і кожна з них має свої переваги та недоліки, можна зробити висновок про те, що феномен прокуратури слід визначати в контексті соціально-політичних умов її організації та функціонування з урахуванням національних традицій та менталітету товариства. Зміна статусу, структури, завдань та функцій прокуратури має здійснюватися гармонійно та в рамках соціально обумовленої концепції реформування судової та правової систем.

Наведене безсумнівно й неупереджено свідчить про актуальність питань вдосконалення адміністративних функцій прокуратури, і процес таких змін має базуватися на відповідному теоретичному підґрунті. Це, у свою чергу, актуалізує потребу як в узагальненні результатів численних попередніх наукових напрацювань, так і переоцінці наявної доктрини про прокуратуру та її діяльність. Окрім того, у ґрунтовному теоретичному осмисленні мають потребу і зміни у нормативно-правовому регулюванні адміністративних функцій прокуратури.

При цьому більша частина наукових досліджень присвячена аналізу діяльності прокуратури виключно в межах кримінального процесу, дослідження адміністративного статусу прокуратури і, зокрема, її адміністративних функцій здійснюється набагато рідше. На сьогодні функції прокуратури зазнали трансформації. Зокрема, прокуратуру позбавлено наглядової функції, що також актуалізує проблематику наукового дослідження системи функцій прокуратури.

**Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями.** Питання організації та діяльності прокуратури, шляхів підвищення її результативності та ефективності, виконання адміністративних функцій органами прокуратури неодноразово ставали предметом уваги дослідників. Проте наразі існує дефіцит фундаментальних теоретичних знань про інституційне удосконалення адміністративних функцій прокуратури України.

З-поміж українських науковців до різних аспектів діяльності прокуратури, її організаційних засад та адміністративних функцій у різні часи зверталися О.Ю. Амелін, В.С. Бабкова, Н.М. Бакаянова, А.І. Берлач, І.В. Вернидубов, Л.В. Головій, Ю.М. Грошевий, Л.М. Давиденко, В.В. Долежан, С.О. Іваницький, П.М. Каркач, М.В. Ковалів, І.М. Козьяков, М.В. Косюта, В.І. Курило, А.В. Лапкін, О.М. Литвак, В.І. Малюга, І.Є. Марочкін, О.Р. Михайленко, М.І. Мичко, Л.М. Москвич, І.В. Назаров, Ю.Є. Полянський, С.В. Прилуцький, М.В. Руденко, О.Г. Свида, О.П. Світличний, Г.П. Середа, М.М. Стефанчук, В.В. Сухонос, В.Я. Тацій, О.М. Толочко, О.З. Хотинська-Нор, О.Б. Черв'якова, П.В. Шумський, М.К. Якимчук та низка інших авторів.

Віддаючи належне науковому внеску перелічених правників у розробку та академічне вивчення проблем вдосконалення організації та діяльності органів прокуратури України, варто відмітити, що станом на зараз самостійних комплексних досліджень адміністративних функцій прокуратури в Україні не проводилось.

Відповідно відсутня єдина і системна теоретична основа для конструктивного підходу до дослідження і модернізації адміністративних функцій прокуратури в сучасних умовах у єдності її організаційних та діяльнісних аспектів. Зазначене зумовлює вибір теми дослідження та її актуальність.

Науково-теоретичну основу роботи складають дослідження ряду вчених-правників, зокрема, таких авторів, як Н.М. Бакаянова, С.В. Банах, І.М. Білодід, С.К. Гречанюк, П.М. Каркач, М.В. Косюта, А.В. Лапкін, О.М. Литвак, В.І. Малюга, М.І. Мичко, О.Г. Мартинюк, Н.С. Наулік, Н.О. Рибалка, Ю.Є. Полянський, Р.О. Сидоренко, М.М. Стефанчук, В.В. Сухонос, С. Циганок, П.І. Шаганенко, І.І. Шульган, М.К. Якимчук тощо.

Враховуючи комплексний характер об'єкта дослідження, у роботі використаний науковий доробок представників науки публічного управління та адміністрування, а також – історичної, соціологічної, філософської наук, зокрема, В.Д. Бакуменко, О.Д. Бойко, О.З. Босак, К.О. Ващенко, Ю. Габермас, Н.Л. Гавкалова, П.Ф. Друкер, Г. Еллінек, Я.Д. Ісаєвич, М.Ш. Киян, Ю.В. Ковбасюк, Г.В.

Ляйбніц, П.І. Надолішній, Н.Р. Нижник, Л.В. Перевалова, О.С. Продаєвич, О.І. Разіна, Ю.П. Сурмін, Л.М. Усаченко, О.В. Червякова, В.А. Чехович тощо.

Нормативну й емпіричну основу дослідження становить чинне національне законодавство (Конституція і закони України) та підзаконні нормативно-правові акти України з досліджуваної проблематики, міжнародні правові акти й документи у галузі прокурорської діяльності та статусу прокурорів і законодавство ряду зарубіжних країн у цій сфері.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.** Дисертаційне дослідження виконано в межах тематики науково-дослідних робіт юридичного факультету Національного університету біоресурсів і природокористування України і безпосередньо пов'язане із Законом України «Про прокуратуру». Дисертацію підготовлено на кафедрі адміністративного та фінансового права юридичного факультету Національного університету біоресурсів і природокористування України згідно з п. 1.3 та п. 1.15 Пріоритетних напрямів фундаментальних та прикладних наукових досліджень у галузі права Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки від 26.03.2021 р. № 12-21, а також – згідно з планом науково-дослідної роботи кафедри і планом науково-дослідної роботи Національного університету біоресурсів і природокористування України в рамках і в частині розкриття окремих аспектів теми «Проблеми і перспективи новелізації кримінального законодавства України» (номер державної реєстрації 0122U200763).

**Мета і завдання дослідження.** Метою дослідження є визначення специфіки функціонального призначення прокуратури на сучасному етапі розвитку українського суспільства та формулювання теоретико-прикладних висновків з окресленої проблематики, аби на основі системного аналізу та критичного осмислення наявних теоретичних джерел, законодавства, відповідних міжнародних документів розробити та обґрунтувати теоретичні основи удосконалення складу адміністративних функцій прокуратури України.

Відповідно до зазначеної мети та для її досягнення було поставлено такі завдання:

- розкрити теоретичні та історичні підвалини становлення прокуратури як суб'єкта владних повноважень та адміністративно-правових відносин задля проведення періодизації (етапізації) виникнення й формування прокуратури України як суб'єкта владних повноважень і встановлення її історичних моделей як такого суб'єкта;
- проаналізувати нормативно-правове регулювання діяльності прокуратури в новітній Україні задля визначення її сутності як суб'єкта владних повноважень та її місця в системі правоохоронних органів сучасної України;
- визначити систему адміністративних повноважень прокуратури України та організаційно-штатну структуру органів прокуратури України з метою встановлення її особливостей та подальшого розвитку пріоритетних напрямів управління;
- дослідити зміст функціонального призначення та адміністративних функцій прокуратури України, визначити особливості такого виду функцій;
- проаналізувати наукові та нормативні підходи до класифікації адміністративних функцій прокуратури України і запропонувати удосконалену класифікацію;
- охарактеризувати адміністративно-правові засоби реалізації функцій прокуратури в Україні з метою виокремлення їх характерних специфічних ознак;
- вивчити міжнародні стандарти та зарубіжний досвід організації діяльності та управління в органах прокуратури з метою їх узагальнення у частині регламентації адміністративно-правових функцій прокуратури задля подальшої імплементації у вітчизняне законодавство;
- виокремити особливості та проблеми реформування прокуратури України, її адміністративно-правового статусу в контексті трансформації її функціонального призначення та надати пропозиції з удосконалення адміністративно-функціонального навантаження органів прокуратури;
- охарактеризувати шляхи вдосконалення адміністративно-правового забезпечення статусу прокуратури у сучасній Україні та запропонувати напрями подальшого інституційного удосконалення адміністративно-правових функцій прокуратури України.

**Об'єктом дослідження** є суспільні відносини, що складаються при реалізації прокуратурою адміністративних функцій. **Предметом дослідження** безпосередньо є адміністративні функції прокуратури України.

**Методи дослідження.** Дослідження базується на застосуванні загальних принципів наукового пізнання (об'єктивності, всебічності, повноти дослідження) і загальнонаукових методів пізнання (аналіз, синтез, підхід, дедукція та ін.) систем, способів і прийомів вивчення правових явищ. У ході дослідження застосовано спеціальні (загальна теорія систем) і приватно-наукові методи (порівняльно-правовий, формально-юридичний), які становлять методологічну основу наукового дослідження. При дослідженні питань, що знаходяться на стику галузевих юридичних наук, використано міждисциплінарний підхід. Загалом у роботі використано комплекс загальнонаукових і спеціально-наукових методів пізнання, які є загальноприйнятими в сучасній правовій доктрині. Методологічне підґрунтя дослідження становлять діалектичний метод, який застосовано для визначення підходів до вивчення удосконалення складу адміністративних функцій прокуратури України як складного поліструктурного явища та процесу, за результатом якого еволюціонує прокуратура, та метод системного аналізу, котрий дав змогу визначити проблеми адміністративно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування. Історико-правовий метод покладено в основу дослідження історичних передумов виникнення й формування прокуратури України як суб'єкта владних повноважень. Формально-логічний метод використовувався для формування характеристики правових основ та засобів забезпечення реалізації адміністративних функцій прокуратури України. У процесі дослідження міжнародного досвіду, досвіду зарубіжних країн щодо питань організації та функціонування прокуратури використано порівняльно-правовий метод. Для виявлення прогалин і суперечностей у законодавстві та формулюванні пропозицій щодо його удосконалення застосовано формально-юридичний метод.

**Наукова новизна** одержаних результатів полягає у комплексному дослідженні основних засад реалізації прокуратурою України адміністративних функцій на сучасному етапі її розвитку, на підставі чого сформульовано наукові

висновки і рекомендації з удосконалення адміністративних функцій прокуратури України.

У дисертації сформульовано теоретичні висновки та практичні рекомендації, що виносяться на захист:

***уперше:***

- надано авторські визначення понять: 1) адміністративних функцій прокуратури як нормативно визначених виду та міри необхідної, належної поведінки, що забезпечують реалізацію завдань, поставлених перед прокуратурою суспільством і державою, і повноважень, наданих для ефективного здійснення конституційних функцій; 2) адміністративних повноважень прокуратури і прокурора як системи повноважень прокуратури загалом і відповідно прокурора зокрема, які не пов'язані безпосередньо з реалізацією процесуальних функцій та спрямовуються на забезпечення внутрішньої діяльності системи прокуратури або реалізацію загально-управлінських функцій в правоохоронній системі; 3) адміністративно-правових засобів регулювання реалізації функцій прокуратури як сукупності універсальних адміністративно-правових явищ (адміністративно-правових норм, правозастосовних актів, адміністративних договорів, юридичних фактів, суб'єктивних прав та обов'язків, учасників службових правовідносин, способів та прийомів державного управлінського впливу), що забезпечують ефективність реалізації функцій прокуратури;

- визначено характерні специфічні ознаки, притаманні адміністративно-правовим засобам регулювання діяльності прокуратури: 1) відношення до правових засобів публічно-правового характеру, що підкреслює їх адміністративно-правову природу та призначення; 2) адміністративно-правова природа засобів регулювання державно-службових відносин, що зумовлює наявність відповідної правової форми їх зовнішнього вираження; 3) їх цільове призначення, тобто їх дія стосовно конкретного виду правовідносин; 4) універсальність дії; 5) широке коло суб'єктів застосування адміністративно-правових засобів у механізмі регулювання діяльності прокуратури, що зумовлює наявність особливого процесуального (процедурного) характеру їх реалізації;

- узагальнено зарубіжний досвід регламентації адміністративно-правових функцій прокуратури, на підставі чого відзначено, що позитивний зарубіжний досвід в контексті вдосконалення адміністративно-правових функцій прокуратури України слід використовувати у таких напрямках: 1) вдосконалення процедури прийняття та реалізації управлінських рішень; 2) покращення кадрових процедур в діяльності органів прокуратури України; 3) вдосконалення процедури притягнення до відповідальності працівників органів прокуратури;

- запропоновано напрями подальшого інституційного удосконалення адміністративних функцій прокуратури в Україні у частині: 1) упровадження інноваційних способів та прийомів здійснення публічного управління, включаючи використання нових інформаційних технологій; 2) сформування у структурі Офісу Генерального прокурора за комплексним принципом нових підрозділів на правах Департаментів захисту прав громадян та інтересів держави в певних особливо значимих для суспільства і держави сферах правовідносин; 3) внесення законодавчих змін до ч. 1 ст. 31 Закону України «Про прокуратуру з метою обмеження доступу до професії прокурора особам, які з огляду на особисті риси не зможуть належним чином виконувати професійні обов'язки; 4) надання Генеральному прокуророві гнучких повноважень щодо визначення кількісного складу прокуратури з врахуванням науково обґрунтованих показників навантаження на одного прокурора; 5) оптимізації структури Тренінгового центру прокурорів України, та встановлення кваліфікаційних вимог до тренерів і визначення порядку їх добору;

***удосконалено:***

- підходи до періодизації (етапізації) виникнення й формування прокуратури України як суб'єкта владних повноважень (- зародження інституту прокуратури на теренах України (до XVI ст. включно), пов'язане із формуванням Луцького трибуналу як Вищого суду; -розвиток інституту прокуратури на теренах України (XVII-поч. XX ст.ст.), пов'язаний із заснуванням Указом Петра I прокуратури російської імперії; - формування прокуратури УНР (XX ст.), пов'язаний зі становленням інституту обвинувачення та появою передумов формування власної

ідентичності; - формування прокуратури незалежної України (1991-донині), пов'язаний зі становленням нового концептуального підходу до прокуратури та її органів) та підходи до визначення основних історичних моделей прокуратури як суб'єкта владних повноважень (1) наглядовий орган; 2) орган кримінального переслідування та підтримання державного обвинувачення);

- підходи до типології сучасної прокурорської діяльності: 1) функціональний, передбачає типологізацію залежно від функції, що домінує в діяльності прокуратури; 2) інституційний, що будується на формальному визначенні місця прокуратури у системі органів державної влади, яка склалася в тій чи іншій країні;

- визначення поняття адміністративно-правового статусу прокуратури (запропоновано розуміти як сукупність певних встановлених державою якостей (прав та обов'язків) вказаного органу як суб'єкта адміністративного права) та структуру адміністративно-правового статусу прокуратури (запропоновано описати двома блоками: 1) загальний, до якого входять назва, цілі, завдання, функції; 2) процедурний, який включає порядок, організацію, принципи діяльності);

- класифікацію адміністративних функцій прокуратури України, які запропоновано поділяти на дві основні групи: 1) організаційно-управлінські функції; 2) кадрові функції;

- підходи до розуміння функціонування адміністративної структури органів прокуратури: 1) призначення організаційної структури прокурорської системи та робочих апаратів її органів полягає в практичній реалізації компетенції прокуратури; 2) процес оптимізації організаційної структури має бути всебічно обміркованим; 3) структура апаратів повинна бути такою, щоб найкраще забезпечувати виконання поставлених перед органом завдань; 4) для підвищення ефективності прокурорського впливу на певні сфери правовідносин, що становлять особливу важливість для суспільства і держави; 5) управління кадрами органів прокуратури має стати найважливішою та невід'ємною частиною організації роботи в прокуратурі та вирішальним фактором ефективності багатofункціональної прокурорської діяльності;

***набули подальшого розвитку:***

- наукові погляди на прокуратуру як орган державної влади, що не входить до жодної з традиційних гілок влади, і висновки щодо її місця в адміністративно-правовій системі як сполучної ланки між судовою та виконавчою владою: 1) підтримується та додатково аргументується позиція про неможливість віднесення прокуратури до органів судової влади, оскільки прокуратура не здійснює правосуддя у судових справах, а участь прокурора має на меті забезпечення прав та законних інтересів окремих громадян, а також інтересів суспільства та держави в цілому, при цьому прокурор постає як самостійна сторона в процесі, а не від імені та за дорученням судових органів; 2) визнається факт самостійності прокуратури в системі органів влади; 3) зауважується, що прокуратура має публічно-правовий статус; 4) прокуратура визначається спеціальним правозахисним та каральним органом держави; 5) прокуратурі відводиться головна роль у системі правоохоронних органів; 6) прокуратура наділена владними повноваженнями, які характеризують її як централізовану ієрархічну систему;

- підстави включення прокуратури до механізму держави як правоохоронного органу: 1) потреба у забезпеченні загальнодержавних інтересів, права і свободи особи як однієї з найважливіших цілей; 2) формування системи контролю, здійснюваного за посадовими особами, державними органами та службовцями з оцінки їхньої роботи з погляду відповідності чи невідповідності поставленої мети та вимог законності; 3) захист територіальної цілісності країни; 4) боротьба зі злочинністю;

- пропозиції з визначення пріоритетних напрямів управління в органах прокуратури: 1) формування офіційного уявлення про конкретні професійні, фізичні та морально-психологічні якості працівника прокуратури, форми та методи їх підготовки; 2) дії з розстановки кадрів та організації колективу співробітників, об'єднаних єдністю цілей та здатних з найбільшою ефективністю використовувати свій внутрішній потенціал для вирішення завдань прокурорського нагляду, попереднього слідства та іншої, певної визначеної законом діяльності;

- шляхи вдосконалення адміністративно-правового забезпечення статусу

прокуратури у сучасній Україні: визначено, що вдосконалення організації прокуратури передбачає системний підхід у єдності двох аспектів: 1) зовнішнього (полягає передусім (але не виключно) у розробці та затвердженні правової основи функціонування прокуратури, тобто об'єктивізації інституту прокуратури на конституційному та законодавчому рівні; формуванні належної кадрової політики щодо прокуратури, а також ресурсному забезпеченні відповідно до її реальних потреб); 2) внутрішнього (внутрішньосистемний аспект, що включає організацію безпосередньої роботи та управління в органах прокуратури полягає, зокрема, в оптимізації структури органів прокуратури та впровадженні сучасних управлінських процедур і робочих процесів в практику роботи);

- контекст проблематики адміністративно-функціонального навантаження органів прокуратури: підкреслено недоцільність визначення на конституційному рівні видів діяльності прокуратури, які вже містяться в базовому Законі, та необхідність у відповідній статті розділу IV Закону «Про прокуратуру» (Повноваження прокурора з виконання покладених на нього функцій) зазначити предметні сфери реалізації наглядових повноважень, у тому числі задля недопущення розширеного тлумачення нагляду, його розуміння та характеристики як «тотального».

**Практичне значення** отриманих результатів полягає в тому, що їх зміст у багатьох аспектах доповнює наукові значення сутності, трансформації та сучасного розуміння адміністративних функцій прокуратури України, тому викладені у роботі положення можуть бути використані:

*у науково-дослідній діяльності* – для подальшого наукового осмислення проблем удосконалення складу адміністративних функцій прокуратури України, а також як підґрунтя для теоретичних розробок підвищення результативності та ефективності діяльності прокуратури в цілому чи за галузями діяльності, при підготовці відповідних наукових праць;

*у правотворчій діяльності* – для запровадження системного підходу при проведенні удосконалення складу адміністративних функцій прокуратури України,

вдосконалення Закону України «Про прокуратуру» та інших положень законодавства;

*у правозастосовній діяльності* – для оптимізації структури органів прокуратури та вдосконалення практики роботи відповідного органу;

*у навчальному (освітньому) процесі* – при підготовці навчально-методичних видань, курсу лекцій з основ прокурорської діяльності, при проведенні навчальних (лекційних) занять (курсів, спецкурсів) з дисциплін «Адміністративне право України», «Прокуратура України», «Судові та правоохоронні органи», «Проблеми реформування прокуратури» у закладах вищої освіти.

**Особистий внесок здобувача.** Дисертація є самостійною науковою працею, результати якої одержані автором самостійно, а сформульовані у ній положення та висновки обґрунтовано на основі власних досліджень автора.

У статті «Курило В.І., Павленко Д.Ю. Розвиток і становлення прокуратури України як суб'єкта владних повноважень: історико-правовий аспект. Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія: «Юридичні науки». 2022. № 3 (49). С. 11-18» здобувачем виконано постановку проблеми, сформульовано цілі і завдання статті, проведено аналіз останніх досліджень і публікацій з наведеної тематики, детально досліджено та особисто з'ясовано історично-інституційні моделі прокуратури України як суб'єкта владних повноважень у процесі її розвитку і становлення, проаналізовано і систематизовано результати проведеного дослідження, узгоджено зі співавтором отримані висновки, підготовлено публікацію до друку відповідно до вимог видання; а науковим керівником проведено науковий пошук з порівняльним аналізом наявних досліджень і публікацій, які наближені до опублікованих авторами за тематикою, встановлено їх співвідношення, відзначено у межах дослідження особливу роль імплементації судового прецеденту в систему джерел права у становленні сучасної прокуратури, виконано допомогу співавторові в остаточному формулюванні висновків дослідження.

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення і висновки, що містяться в дисертаційній роботі, регулярно обговорювалися на засіданнях кафедри

адміністративного та фінансового права юридичного факультету Національного університету біоресурсів і природокористування України, а також вченої ради юридичного факультету Національного університету біоресурсів і природокористування України. Окремі результати були оприлюднено на таких науково-практичних конференціях: Міжнародній науково-практичній інтернет-конференції «Сучасні тенденції розвитку публічного та приватного права» (м. Київ, 2021 р.); III Міжнародній науково-практичній конференції «Sectoral research XXI: characteristics and features» (м. Чикаго, США, 2022 р.); III Міжнародній науковій конференції «Науковий простір: актуальні питання, досягнення та інновації» (м. Хмельницький, 2022 р.); IV Міжнародній науково-практичній конференції «Theory and practice of modern science» (м. Краків, Республіка Польща, 2022 р.); IV Міжнародній науковій конференції «Проблеми та перспективи реалізації та впровадження міждисциплінарних наукових досягнень» (м. Тернопіль, 2022 р.); IV Міжнародній науково-практичній конференції «Débats scientifiques et orientations prospectives du développement scientifique» (м. Париж, Французька Республіка, 2022 р.); I Міжнародній науковій конференції «Цифрове наукове суспільство: соціально-економічні, правові та міжнародні аспекти» (м. Львів, 2023 р.); IV Міжнародній науково-практичній конференції «Modernization of today's science: experience and trends» (с. Сінгапур, Республіка Сінгапур, 2023 р.); IV Міжнародній науково-практичній конференції «Ricerche scientifiche e metodi della loro realizzazione: esperienza mondiale e realtà domestiche» (м. Болонья, Італійська Республіка, 2023 р.); IV Міжнародній науково-практичній конференції «Scientific forum: theory and practice of research» (м. Валенсія, Королівство Іспанія, 2023 р.).

**Публікації здобувача.** Основні положення й результати дисертаційного дослідження опубліковано у 16 наукових працях, з яких 5 статей у наукових виданнях, включених до Переліку наукових фахових видань України, стаття у науковому виданні іншої держави, 10 тез наукових доповідей.

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, що об'єднують дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 275 сторінок. Перелік

використаних джерел містить 246 найменувань та викладений на 26 сторінках.  
Перелік додатків містить 1 додаток та викладений на 3 сторінках.

# РОЗДІЛ І

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНЕ ТА ІСТОРИЧНЕ ПІДГРУНТЯ РОЗВИТКУ І СТАНОВЛЕННЯ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ В АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОМУ КОНТЕКСТІ

### **1.1 Категорія «адміністративні функції» у розрізі діяльності публічно-правових інституцій.**

Публічно-правові тенденції не стали характерними для всіх держав, обмеживши свій вплив здебільшого розвиненими країнами. З іншого боку можна констатувати наявність позитивного тренду у розвитку публічно-правового характеру державної влади, що стає все більш орієнтованою на реалізацію загальнонаціональних стратегічних інтересів і загальне благо громадян.

На думку Н.І. Обушної, характерними для публічного управління або публічного врядування є наявність стійкої системи із чітко встановленим набором публічно-правових процедур та відповідних функцій. Це зумовлено тим, що публічне управління – це, передусім, складне та різнопланове утворення, в основі якого міститься концепція, котра витікає із тісного переплетення політики і права, управління й влади, політичної системи та життєдіяльності суспільства загалом, а також – із взаємодії всередині соціальної системи [128, с. 57]. Кількість функцій держави, її владних і управлінських органів надзвичайно велика, але в контексті викладу важливо співвіднести саме поняття категорія «адміністративні функції» у розрізі діяльності публічно-правових інституцій.

Публічно-правовий інститут – матеріально-процесуальна єдність юридичних норм конституційного, адміністративного, фінансового, кримінального права та інших галузей права публічного характеру та природи, що регулюють правовий статус і процес здійснення встановленого Конституцією [77] предмета відання держави. Якщо в регулюванні інституту відсутня матеріально-процесуальна єдність норм, є тільки матеріальні або процесуальні норми, тоді такий інститут, будучи юридичним інститутом, не може бути публічно-правовим.

Публічно-правовий інститут є одним з важливих структурних елементів системи права, його складовою частиною із відносною самостійністю (автономією) і стійкістю. Ряд науковців (А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна та Л.Ю. Гордієнко) розподіляють думку, що він є об'єктивно відокремленим всередині тієї чи іншої галузі і представляє собою групу взаємопов'язаних юридичних норм; порівняно невелику, але стійку групу правових спеціалізованих норм, що регулюють певний різновид громадських відносин [110, с. 17].

Звісно, саме поняття «публічно-правового інституту», враховуючи генезу його формування, не є вичерпним, адже сутність та зміст трактувань по-різному подають філософи, соціологи, юристи та політологи. Але всі підходи зводяться воедино: будь-який публічно-правовий інститут через матеріально-процесуальну єдність та ієрархію вхідних елементів покликаний регулювати суспільні відносини на максимально ефективному рівні задля забезпечення конституційних прав. При цьому саме поняття «влада» П.П. Шляхтун, зокрема, визначає не більше, як вмотивовані дії відповідних суб'єктів всередині цього інституту із характерними проявами волі, примусу [220, с. 35].

Державна служба є складовою частиною системи державного управління. Згідно із Законом України «Про державну службу» державна служба є публічно-правовим інститутом, до головних функцій якого входить підготовка пропозицій з питань державної політики, забезпечення процесу ефективної її реалізації, надання публічних послуг [151]. Як слушно вказує О.С. Продаєвич, реформування державної служби в контексті здійснення адміністративної реформи вимагає щонайшвидшої адаптації всього інституту державної служби до європейських стандартів, як і переоцінка низки положень її нормативно-правового регулювання, пошуку можливостей підвищення авторитету як публічно-правового інституту [150, с. 6].

Проблеми розуміння правових (юридичних) функцій доволі активно досліджуються не тільки наукою теорії права, але і суміжними юридичними науками. Як зазначив свого часу Д.І. Мейер, обумовленість таких досліджень криється не тільки в потребі ефективного нормативно-правового регулювання суспільних відносин, але і в розвитку та удосконаленні діяльності органів державної

влади. У той же час історія становлення наукової ідеї щодо правових функцій демонструє двояке ставлення до цього правового елементу: від заперечення як негативного правового явища до визнання як ефективного інструменту розвитку юридичної науки, удосконалення законодавчої та правозастосовної діяльності її суб'єктів [109, с. 54].

Функція органу влади у широкому розумінні – це певний постійний (регулярний) вид, напрямок діяльності цього органу, в умовах правової держави, як правило, закріплений за ним законодавчо, що характеризується певним кінцевим результатом. Кожна з функцій, у свою чергу, може мати власну ключову спрямованість та специфіку прояву залежно від поставлених задач для вирішення.

Саме поняття «функція» з точки зору юриспруденції доволі багатозначне і прийнятне для характеристики будь-яких динамічних структур, котрими є сучасні публічно-правові інституції. У цьому випадку мова йде про міждисциплінарність та багатоаспектність цієї категорії, на що звертає увагу ряд науковців. Тракткування функцій та їх призначення бере свій початок у суспільствознавчих науках та у роботах філософів (наприклад, Г. Ляйбніца [96, с. 351]), зокрема у їх доктринальних положеннях щодо категорії «функція», яка наскрізь пронизує вже сучасне публічне і приватне право.

Н.Л. Гавкалова зазначає, що функції публічно-правових інституцій, як і публічного управління взагалі досить широкі: визначення цілей, формулювання та ранжування суспільних проблем; пошук підходів до усунення проблем, які умовно можуть виникати у «трикутнику»: влада – бізнес – громадяни; створення адміністративних структур, що тяжіють до адаптивного вирішення проблем; розробка нормативної документації та плану дій щодо вирішення суспільно значущих проблем; організація функціонування механізмів публічного управління; реалізація публічного контролю; оцінка ефективності та результативності публічного управління [44, с. 17].

Найбільш важливі завдання, які вирішуються функціональним поясненням у розрізі діяльності публічно-правових інституцій стосуються проблем адаптації активних систем у суспільному середовищі, їх організації і самоорганізації, передачі

інформації, управління і самоврядування і т. д. Це можна розглянути більш детально на прикладі функцій публічно-правових інституцій. У якості активних функцій будуть виступати адміністративні поряд із іншими суспільно-значущими.

Управлінський, організаційний, керівний – це неповний перелік синоніму поняття «адміністративний». Перш ніж обговорювати значення, природу, обсяг і важливість категорії «адміністративні функції», з'ясуємо, що таке адміністрування, організація, менеджмент і управління у загальному розумінні. Оскільки ці терміни часто використовуються як синоніми і взаємозамінюються в контексті «організація адміністрування», «адміністративне управління», «адміністративний менеджмент» чи то «публічне управління та адміністрування» тощо, доречно знати реальні відмінності між цими поняттями.

Так, адміністративна функція (етіологія від слова «керую») становить собою, по суті, усю сукупність організаційно-діяльнісних функцій, а сам процес адміністрування виступає як деталізований план розгортання їх системи [132, с. 223].

За словами Т. Шульца, адміністрування як функцію пов'язують із силою, яка є каталізатором проведення виваженої політики задля досягнення найвищих результатів. Організаційний аспект передбачає вдале поєднання необхідних людей, матеріалів, методів, технологій та інструментів, обладнання і робочих місць разом в систематичній і ефективній взаємодії для досягнення бажаних результатів. Під менеджментом в даній ситуації доцільно розуміти все те, що веде, координує і спрямовує до виконання заздалегідь встановленої мети [241, с. 207]. Простіше кажучи, адміністративні публічно-правові процедури мають на меті, що найвища суб'єктна ланка публічно-правових інституцій завжди має прагнути досягти кінцевих результатів завдяки вдалому поєднанню організаційного аспекту та менеджменту як машини управління задля досягнення ключових цілей.

Деякі вчені інакше дивляться на адміністрування і управління. За словами П. Друкера, менеджмент пов'язаний із діловою діяльністю, яка повинна показувати здебільшого економічні результати, тоді як адміністрування пов'язане з некомерційною сферою діяльності, як і діяльність уряду [108, с. 10], [232, с. 189].

У той же час не можна відкидати той факт, що теорії наукового менеджменту мають своє відображення в юриспруденції, зокрема в державному менеджменті (публічній службі).

Наша точка зору полягає в тому, що адміністрування насамперед пов'язане з виконанням рутинних речей у відомих налаштуваннях відповідно до визначених процедур, правил і положень. Управління пов'язане додатково з виконанням таких функцій, як прийняття ризику, аналіз динаміки результатів, прогнозування відхилень та сценаріїв розвитку подій тощо. Відповідно до першої точки зору, адміністрування як таке можна по праву вважати чи не визначальною функцією у розрізі діяльності публічно-правових інституцій.

У вітчизняній теорії та практиці управління стосовно визначення управлінської діяльності з точки зору державної служби в органах прокуратури традиційно застосовують такі поняття як «управління в органах прокуратури», «організаційне керівництво прокурорами», «організаційне забезпечення прокурорів» та ін., трактування яких у працях дослідників хоча і визначається по-різному, але міст здебільшого набуває схожих значень.

Враховуючи організаційні засади державного управління, визначені В.Д. Бакуменком, у процесі реалізації управлінської функції у її чистому вигляді відбуваються такі дії в тріаді та у необхідній послідовності: передбачення – аналіз – прогнозування; планування – організація – координація; розроблення – впровадження – контроль [6, с. 46]. Щодо адміністративно-правових функцій, то варто зазначити, що вони розкриваються більш детально залежно від виду публічно-правового інституту, але при цьому із точки зору правового статуту прокуратури будуть зберігати типовий набір: представницька – організаційно-правова – кадрова – навчальна – контролююча.

У процесі наукового пошуку необхідним видається подальша деталізація адміністративних функцій у розрізі діяльності публічно-правових інституцій.

Представницька функція зазвичай трактується як самостійна і не відноситься до жодної з основних груп функцій управління. Здійснюючи функцію представництва, публічно-правовий інститут представляє інтереси на різних рівнях

внутрішньо-організаційної вертикалі, а також і в різних взаємодіях із зовнішнім оточенням. Ця функція повинна розглядатися у якості комплексної і похідної від інших управлінських функцій. В основі цієї функції, на думку Ю. Габермас, лежить своєрідний інтегративний та частково кристалізований за своєю суттю механізм взаємодії континууму «приватність-публічність» [43, с. 36]. Це механізм персоніфікації інтересів і цілей публічно-правового інституту, позицій його керівників та членів, особливостей і традицій, притаманних тільки йому. Представництво передбачає взаємодію із публічними та приватними особами. Нерідко цю функцію через силу двобічної адресності ототожнюють із такими діями, як клопотання, делегування, петиція, лобіювання, врегулювання тощо.

Розуміння відмінностей між завданнями представництва в публічному та приватному праві деталізовано Г. Еллінеком. Юридичне представництво розглядається дослідником як правосуб'єктність особи за допомогою визнання волі цієї особи правомірною. Тож, на його думку, під представництвом варто розуміти відношення однієї особи до однієї або кількох інших осіб, у силу якого воля першої особи безпосередньо визнається волею останніх, так як із позиції юриспруденції обидві особи повинні бути розглянуті як «одна особа» [51, с. 417].

У той же час завданням приватного права є посвідчення правосуб'єктності особи в процесі реалізації волі, або юридична оцінка дій представника з точки зору представленого і третіх осіб. А завданням публічного права є посвідчення правосуб'єктності особи в процесі формування її волі. Це не випадково, адже тільки публічне право вирішує специфічне завдання співвіднесення публічної волі (народу, держави, тобто цілого) і волі осіб, що складають це ціле. І лише в конституційному праві, що здійснює як установчі, так і інтегративні функції в національній системі права, особливий юридичний зміст публічного представництва може отримати найбільш повне позитивне закріплення.

Варто зауважити, що для будь-якого публічно-правового інституту всі види представництва мають одну загальну і важливу особливість. Вона полягає у принциповій подвійності позиції вищого керівництва при її реалізації. При цьому сила «тиску» на нього цієї більш загальної структури досить велика, оскільки вона є

ієрархічно головною по відношенню до власної державної установи керівника. Він, включаючись в організацію вищого порядку, виступає вже не тільки і навіть не стільки як керівник, скільки як один із її рядових членів (як підлеглий). Саме тому, для публічно-правових інституцій представницька функція реалізується як по вертикалі, так і по горизонталі [166, с. 97].

Поняття «організаційна функція» у розрізі діяльності публічно-правових інституцій також доволі багатозначне. П.І. Шаганенко під організаційним забезпеченням розглядає упорядкування дії та усі необхідні умови для повноцінного здійснення своїх функцій органами державної влади [218, с. 145].

З точки зору реалізації організаційної функції для певних видів діяльності, то вона містить наступні складові: (а) процес створення, зокрема диференціація установ у межах конкретно публічно-правового інституту на підрозділи відповідно до цілей і завдань; (б) функціональний розподіл і подальша координація основних видів робіт в керованій системі із узгодженням системи обов'язків, прав, повноважень виконавців і керівників, визначення їх функціональних ролей; (в) встановлення певних координуючих процесів, необхідних для успішної реалізації будь-якої іншої управлінської функції.

До організаційних форм реалізації адміністративно-правових функцій, на нашу думку, доцільно віднести: (а) організаційно-регламентна діяльність (поточна організаційна робота по забезпеченню функціонування публічно-правових інституцій, яка пов'язана з підготовкою документів, вирішенням тих чи інших конкретних завдань і т. ін.); (б) організаційно-відомча діяльність (поточна господарська робота, пов'язана з контрольно-ревізійною діяльністю, економічним обґрунтуванням, статистикою, бухгалтерським обліком і т. ін.); (в) організаційно-ідеологічна діяльність (повсякденна роз'яснювальна, виховна робота по ідеологічному забезпеченню виконання різних функцій, пов'язана з роз'ясненням знову видаваних нормативних правових актів, формуванням громадської думки, роботою засобів масової інформації (медіа) і т. ін.).

Узагальнюючи деякі позиції науковців (Є.В. Вандін [35, с. 175], М.Я. Мавдрик [97, с. 23], С.В. Подкопаєв [137, с. 74]), зазначимо, що організаційно-правова

функція по факту зводиться до розпорядчо-виконавської адміністративної діяльності управлінь (відділів) як регіональних, так і місцевих структур. Розпорядчо-виконавська діяльність передбачає підготовку спеціальної документації (інструкції, рекомендації, узагальнення досвіду роботи тощо), координацію діяльності служб обслуговування. Функція соціального прогнозу має на меті прогностичне визначення параметрів змін життєдіяльності публічно-правового інституту та зумовлених нововведеннями наслідків. Керівника у межах окремо взятої установи розглядають не тільки в межах адміністративної ролі, а й в усій багатоманітності його соціально-політичних, морально-психологічних та професійно-особистісних якостей. Для такої функції характерними є такі процеси, як координація, узгодження, реорганізація, децентралізація, реформування, систематизація, делегування тощо.

Кадрова політика за своїм призначенням, змістом і роллю в системі публічного, державного управління є найважливішим соціально-політичним явищем у житті й діяльності будь-якої держави і суспільства. Кадрове забезпечення становить собою по суті цілісну систему логічно взаємоузгоджених організаційно-управлінських заходів, якій характерні такі ознаки: ефективність, креативність, гнучкість, системність, динамічність та рангова позиційність, котрі відіграють важливу роль у реалізації програм стратегічного розвитку суб'єктів владних повноважень.

Застосовуючи традиційний підхід, кадрова функція у структурі адміністративно-правових функцій передбачає все: від підбору та набору нових службовців до складання паперів для звільнення та виходу на пенсію, а також звільнення, яке відбувається у результаті та внаслідок грубих, суворих порушень норм закону. Кроки між цими процесами також є частиною великого процесу – забезпечення органів державної влади висококваліфікованими кадрами.

На адміністрування роботи з кадрами звертає увагу А.О. Петрова, зосереджуючи увагу на проблемі плинності кадрів та необхідності посилення індивідуально-виховної роботи із державними службовцями органів прокуратури [131, с. 143].

У той же час, до якого б виду не відносився той чи інший публічно-правовий інститут, вочевидь вимоги до кадрової політики ідентичні, зокрема це: підбір кадрів за професійними, діловими та моральними якостями; прийняття на роботу претендента на державну службу відповідно до можливостей та професійної підготовки; дотримання гласності, законності у кадровій роботі, недопущення впливу родинних зв'язків; контроль та підзвітність в питаннях законодавчого обґрунтування доцільності відбору, призначення і звільнення з посад тощо.

Кадрова політика є могутнім важелем, за допомогою якого держава, а також публічно-правові інституції, впливають на хід суспільного розвитку, забезпечують реалізацію цілей, завдань і функцій управління. У сучасних реаліях наявність системи адміністрування кадрів є ознакою високої інституційної культури, надійності і стабільності органу державної влади. З адміністративної точки зору відбір на державну службу здійснюється серед найкращих фахівців, які готові та здатні очолювати регіональні та місцеві структури, відкриті до наполегливої праці на рівні нової управлінської парадигми. Просування державних службовців переважно відбувається на основі конкурсу і складних іспитів із обов'язковою щорічною атестацією всіх чиновників незалежними атестаційними комісіями на основі чітко визначених критеріїв. Зокрема, на суперечливість статусу конкурсної комісії звертає увагу О.П. Єфремова, вказуючи на необхідність розмежування «конкурсної процедури» та поняття «конкурсний відбір» [54, с. 15].

Окремо варто зупинитися на такому аспекті, як персональна відповідальність державних чиновників за результати своєї діяльності, прозорості та гласності роботи апарату державної служби, дотриманні балансу інтересів та потреб суспільства. За дії своїх посадових осіб несе відповідальність перед громадянином або юридичною особою безпосередньо орган державної влади. А самі посадові особи будуть нести дисциплінарну, матеріальну, адміністративну, кримінальну та іншу юридичну відповідальність. Зокрема, директивний механізм впливу на об'єкт управління лежить в основі використання адміністративних методів. Він базується на дисциплінарній і матеріальній відповідальності службовців за свої дії.

У контексті адміністративно-правових функцій в рамках правової доктрини вироблені організаційно-правові механізми і способи контролю. Контроль є одним з процесів, що забезпечує досягнення системою поставлених цілей. У сфері реалізації влади це – спосіб адміністрування, метою якого є забезпечення належного управління.

Контроль диференціюється, спеціалізується, ускладнюються форми і процедури, варіюються засоби правового захисту порушеного права, виробляються універсальні стандарти публічного управління та методики оцінки їх реалізації. Під контроль підпадають правові акти (нормативні і індивідуальні), результати дій адміністрацій, зокрема головного офісу (їх своєчасність, відповідність суспільним інтересам, способи і засоби, ефективність з точки зору мінімізації збитку індивідуальним правам та інтересам), поведінка посадових осіб (лояльність державі, сумлінність, чесність, непідкупність, неупередженість і т. д.). За прямою вказівкою закону здійснюється обов'язковий контроль, але передбачаються і процедури, що ініціюються контролюючим органом і заявою заінтересованої особи.

При цьому варто наголосити, що з точки зору державного управління поняття «контроль» і «нагляд» не є тотожними. Навіть при тому, що є ряд спільних рис, контроль у ситуації реалізації адміністративних функцій у розрізі діяльності публічно-правових інституцій має такі характерні риси, як повсякденність та безперервність (стосовно відомчого контролю) та здійснюється зі сторони контролюючих органів.

Згідно з логікою побудови ієрархічних зв'язків публічно-правових інституцій, внутрішня система нагляду вищерозташованих органів за діяльністю нижчерозташованих становить сутність адміністративного контролю і здійснюється шляхом перевірок, візування, звітування, інформування, вирішення конфліктів та ін.

Як вказує Н.Р. Нижник, система політичного, адміністративного та юрисдикційного контролю поряд з іншими способами регулювання адміністративної діяльності (доктринальним визначенням основних принципів діяльності публічної адміністрації, нормативно встановленої адміністративною процедурою, структуруванням дискреції) впливає на адміністративну практику з

метою забезпечення належного управління на основі принципу пов'язаності виконавчої влади законом [124, с. 115]. Ефективність різних видів контролю залежить від безлічі факторів, але системність контролю передбачає його оперативний і постійний характер та сама стає чинником стандартизації адміністративного процесу, підвищує гарантії захисту прав і законних інтересів громадян. Суб'єкти контролю у своїй діяльності взаємно доповнюють один одного, відмінності між організаційними моделями поступово згладжуються, що відповідає загальній тенденції уніфікації правових систем.

В.І. Курило та Д.А. Арутюнян впевнені, що ефективність здійснення державного контролю пов'язана з розвитком суспільних відносин та діяльністю щодо підтримання і сприяння такого розвитку, адекватною перебудовою функціональної та організаційної інфраструктури органів виконавчої влади, взаємодією із суб'єктами господарювання й інституціями громадянського самоврядування [86, с. 88].

Дефініція «адміністрування» кадрової роботи супроводжується процедурами формалізації і регламентації, при цьому формалізація є шляхом до координації та контролю, на що звертає увагу В.Г. Логвінов [94, с. 102].

Формалізація в структурі адміністрування – це процес, що є результатом тенденції керівництва до часткової бюрократії, централізації та децентралізації. Формалізація створює ряд положень, які визначають: місію та цілі, завдання основних посад та організаційних підрозділів, основні організаційні відносини, діапазон відповідальності та повноважень, схеми дій (основні процеси й процедури).

Доцільно відмітити, що формалізація відбувається у будь-якій публічно-правовій інституції, але існує велика різноманітність її ступеня та обсягу. Тому загальною проблемою управління є пошук так званої оптимальної формалізації. Коли вона не досягається, доводиться мати справу з такими явищами, як надмірна формалізація, коли існує занадто багато організаційних правил, що призводить до відсутності гнучкості, та недостатня формалізація, коли існує занадто мала кількість норм і документів, що призводить до свободи дій службовців й у свою чергу може призвести до хаосу та зниження ефективності їх діяльності. Ступінь формалізації

системи можна виміряти за допомогою кількості положень, що регулюють функціонування певного виду публічно-правового інституту, ступеня деталізації цих положень, ступеня суворості (тобто покарання за невиконання правил).

Результатом регламентування діяльності органів державної влади є встановлення регламенту як сукупності або зводу правил, положень, процедур, що визначають порядок роботи органу державної влади як організаційної системи чи окремої його підсистеми. Адаптувати діяльність органів державної влади до змін у зовнішньому оточенні, спланувати роботу органів державної влади та їх структурних підрозділів, забезпечити прозору систему моніторингу їх діяльності, підняти рівень персональної відповідальності державних службовців і посадових осіб за результати своєї роботи дозволяє регламентація адміністративних процесів. В.Є. Селезньов та О.О. Курганський, деталізуючи регламент роботи прокуратури виділяють ряд процедур, серед яких: методологія управлінської діяльності в частині питань делегування повноважень між керівництвом різних ланок, координації роботи структурних підрозділів та їх взаємозв'язку, підготовки і розгляду документів, прийняття організаційно-розпорядчих актів, планування роботи, виїздів до прокуратур, виклику керівників та працівників прокуратури до прокуратури вищого рівня, підготовки та проведення нарад, контролю виконання, аналітичної та методичної роботи [177, с. 159].

Хотілося би підкреслити, що на сьогодні органи державної влади потребують більш збалансованої структури кадрів, зокрема більш гнучких та прогресивних службовців, здатних до прозорості та якісної роботи на благо держави та суспільства.

Отже, беручи до уваги різні аспекти, відзначаємо, що категорії функції, адміністративно-правові функції становлять собою сукупність організаційно-діяльнісних компонентів-функцій, при цьому сам процес адміністрування виступає як деталізований план розгортання їх системи, розкриваючись більш детально залежно від виду публічно-правового інституту, але зберігаючи базовий функціональний набір: представницька, організаційно-правова, кадрова, навчальна, контролююча.

## 1.2 Теоретичні аспекти адміністративно-правового статусу прокуратури.

Поняття адміністративно-правового статусу прокуратури є одним із ключових у науковій юридичній доктрині. При цьому в цьому випадку розглядатися буде не загальний правовий статус, а саме адміністративно-правовий статус прокуратури, що визначає стан спеціальних органів державної влади зі змішаною правовою природою при здійсненні державного управління.

У той же час доцільно зазначити, що ні в законодавстві, ні в правовій науці поки що не вироблено єдиного підходу щодо розуміння змісту адміністративно-правового статусу. У юридичній науці існує стабільна тенденція розгляду змісту суб'єктів права через застосування загальної теорії права юридичної конструкції правового статусу. Зокрема, науковці сходяться на думці, що поняття та зміст адміністративно-правового статусу прокуратури слід розглядати через призму концепту «статус», уточнюючи юридичний набір та зміст його адміністративних елементів. Враховуючи абстрактну багатозначність, під статусом у юридичній доктрині розуміють положення, становище суб'єктів, зокрема сукупність їх прав та обов'язків.

Так, необхідність у дослідженні питання конкретизації загальних засад адміністративно-правового статусу прокуратури України дедалі більше актуалізується в умовах реформи суб'єктів владних повноважень в Україні загалом та прокуратури зокрема.

Безпосередньо категорія адміністративно-правового статусу прокуратури України становить собою певну, чітко окреслену систему, до якої включені елементи, покликані виокремити ознаки низки органів прокуратури у контексті характеристики визначальних ознак діяльності прокуратури та її службових (посадових осіб) як суб'єктів адміністративно-правових відносин, чітко диференціюючи прокуратуру та інші органи державної влади.

Положеннями статті 131-1 Конституції України визначено, що в Україні діє прокуратура, яка здійснює [77]:

- 1) підтримання публічного обвинувачення в суді;

2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку;

3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

Окрім цього, відповідно до частини 1 статті 2 Закону України «Про прокуратуру» на прокуратуру покладаються такі функції [163]:

1) підтримання державного обвинувачення в суді;

2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом;

3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;

4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Варто звернути увагу також і на те, що згідно з Перехідними положеннями Конституції прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію досудового розслідування до початку функціонування органів, яким законом будуть передані відповідні функції, а також функцію нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, - до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій [77].

О.Б. Невзоров, аналізуючи наведені норми, слушно зазначає про подвійний характер природи компетенції прокуратури та розподіл її функцій і повноважень на контрольно-наглядові та правозахисні, отже, компетенція прокуратури може бути виражена через поєднання функцій і повноважень [123, с. 86].

В.І. Курило та І.А. Городецька з-поміж іншого зауважують, що підхід до визначення адміністративних правовідносин через призму правових зв'язків

(взаємозв'язку, взаємодії) між сторонами (суб'єктами) через їхні суб'єктивні права та обов'язки, по-перше - сприяє розумінню останніх як юридичних явищ і виявленню соціальної природи правовідносин, по-друге - дозволяє виявити їх функціональне призначення (розглянути під кутом зору засобів правового впливу, юридичного інструментарію для вирішення соціальних запитів) у процесі правового (адміністративно-правового) регулювання [87, с. 33].

Відтак, адміністративна діяльність прокуратури завжди становитиме єдність контрольно-наглядової та правозахисної діяльності. Власне функції прокуратури та повноваження прокурора щодо підтримання державного обвинувачення в суді та представництва інтересів громадянина або держави в суді майже цілком становлять собою систему, що зводиться до сукупності дій суто процесуального характеру. Натомість слід звернути увагу й на те, що прокурори також наділені координаційними повноваженнями у сфері протидії злочинності, які здійснюються та реалізуються щодо правоохоронних органів.

О.М. Рєзнік та А.А. Проценко, у свою чергу, вказуючи про загальну дуальність повноважень прокурорів, із цього приводу зазначають, що навіть із початком судового провадження прокурор втрачає всі надані йому повноваження щодо здійснення процесуального керівництва досудовим розслідуванням та набуває вже статусу рівноправного учасника судового провадження [167, с. 55].

Досліджуючи питання адміністративно-правового статусу органів прокуратури, О.Б. Невзоров доходить ґрунтовного висновку про те, що адміністративна компетенція прокуратури – це сукупність правових засобів щодо забезпечення адміністративної діяльності генеральної, регіональних і місцевих прокуратур, що здійснюється від імені держави, з метою виконання покладених на них функції щодо підтримання державного обвинувачення в суді, представництва інтересів громадянина або держави в суді, нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, шляхом

покладення на них адміністративних обов'язків та надання для їх виконання відповідних адміністративних прав [123, с. 98].

С. Циганок, підсумовуючи свої наукові пошуки, вказує, що до елементів адміністративно-правового статусу прокуратури варто зарахувати функції прокуратури; адміністративну правосуб'єктність органів прокуратури (а саме порядок і підстави її виникнення); адміністративну компетенцію органів прокуратури (включає їхні посадові адміністративні обов'язки та права); адміністративну відповідальність у сфері діяльності прокуратури [213, с. 329]

Не можна не погодитись і з думкою про те, що вдосконалення адміністративно-правового статусу прокурора як безпосереднього суб'єкта реалізації завдань і функцій держави передбачає підвищення рівня правової регламентації порядку реалізації окремих видів правозахисних функцій, розширення кола повноважень прокурора в зазначеній сфері, з одночасним підвищенням рівня його відповідальності. У цьому, зокрема, переконаний С.В. Банах, про що прямо зазначає у своєму дослідженні [9, с. 195]

Отже, адміністративно-правовий статус прокуратури України базується насамперед на єдності та системності повноважень органів прокуратури як суб'єктів владних повноважень, а також – наявності адміністративної правосуб'єктності прокурорів як посадових осіб органів прокуратури.

Публічне адміністрування складається з двох термінів: публічного і адміністративного [48, с. 28]. Термін «публічний» означає владу, яка в основному зосереджена на діяльності і діях державного органу влади. У той час як термін «адміністрування» означає пряме обслуговування, контроль, піклування про громадян. Буквально термін «адміністрування» означає управління справами [28, с. 131]. Тож, на базових положеннях публічного адміністрування ґрунтується адміністративно-правовий аспект діяльності органів прокуратури, адже задоволення публічного та приватного інтересу стоїть понад усе.

Прокуратура України – це державна установа, яка, як зазначалося вище, виконує функції, встановлені Конституцією України, Законом «Про прокуратуру» та іншими нормативно-правовими актами. Прокуратура стоїть на варті забезпечення

законності та допомагає судам у здійсненні правосуддя. Закон України «Про прокуратуру» встановлює статус, функції, структуру, основні принципи та контроль діяльності прокуратури; визначає статус прокурорів, їх компетенції, права та обов'язки, процес проходження служби, умови заохочення та межі відповідальності; закріплює соціальні гарантії, умови прийняття на посаду, використання засобів правового захисту [163].

Зважаючи на це, структуру адміністративно-правового статусу прокуратури можна описати двома блоками: (1) загальний, до якого входять назва, цілі, завдання, функції і (2) процедурний, який включає порядок, організацію, принципи діяльності. Акцент у даному випадку слід зробити на те, що адміністративно-правовий статус – це динаміка, а не статика, тобто процедура діяльності. Під порядком діяльності варто розуміти відповідні правила та принцип функціонування даного публічно-правового інституту.

Беручи до уваги те, що прокуратура поєднує в собі функції судової та виконавчої влади, думки ряду науковців одностайні щодо введення додаткових елементів адміністративно-правового статусу прокуратури, окрім таких першочергових, як її обов'язки та права. Це пов'язано із тим, що на прокуратуру як орган державної влади впливає чимало чинників, серед яких генеза вітчизняного державотворення разом із традиціями, котрі формувалися роками; періодичні сутички у формі конфліктів інтересу між владними структурами та суспільством й ігнорування загальної суспільної думки із приводу того, якою має бути прокуратура як державний орган влади; європейські досягнення та інтеграційні процеси, які змушують рухатися вперед.

Розглядаючи прокуратуру України як суб'єкт адміністративного права, В.А. Миколенко вказує на її права та обов'язки як такі, які мають вирішальне значення щодо реалізації покладених на неї завдань із боку держави. Конкретний обсяг прав і обов'язків прокуратури визначається цілою низкою чинників [114, с. 14].

У свою чергу О.М. Музичук, переносючи сутність категорії «правовий статус» у площину адміністративного права виділяє наявність системи ознак, які визначають роль, місце та призначення прокуратури в системі правовідносин, у той же час

виділяючи суттєві відмінності її від інших органів влади (законодавчої, виконавчої та судової) [119, с. 320].

О.С. Іщук, досліджуючи теоретичні аспекти адміністративної юрисдикції прокуратури, вивчає діяльність цього органу державної влади у контексті регламентованих адміністративних норм, які знаходяться у органічній єдності із відповідними законами про прокуратуру та судоустрій, адміністративним та іншими кодексами, в яких діяльність прокуратури не є можливою без встановленого кола прав, обов'язків, принципів, гарантій діяльності та меж правової відповідальності [68, с. 92].

Р.С. Мельник як фахівець із адміністративного права визначає, що найбільша частина повноважень прокуратури реалізується саме через однойменні функції, адже діяльність прокуратури коректно вивчати у розрізі функціонування сучасних публічно-правових інституцій. У той же час, у науці поки що не має найбільш точного трактування поняття адміністративних повноважень. Науковець дотримується позиції, згідно з якою адміністративні повноваження полягають у визначенні їх як сукупності прав та обов'язків, котрі суб'єкт державної влади має використовувати та дотримуватися, здійснюючи законодавчо прописані функції [113, с. 182].

Істотно розширює підхід І.М. Білодід, у працях якого адміністративно-правовий статус органів прокуратури досліджується через призму основоположних елементів внутрішньо-організаційного та зовнішньо-управлінського характеру, кінцевою метою якої є виконання покладених на цей державний орган завдань. При цьому адміністративні повноваження прокуратури науковець піддає відповідній класифікації залежно від сфери їх реалізації [22, с. 66], [24, с. 15].

В.Ф. Пузирний, деталізуючи елементи адміністративно-правової діяльності прокуратури, розкриває більш повно усі аспекти адміністративно-правового статусу прокуратури. Зокрема, це застосування інструментарію адміністративного менеджменту, реалізації управлінських рішень, внутрішня та зовнішня адміністративна юрисдикційна діяльність у частині притягнення до юридичної відповідальності [166, с. 100].

О.М. Музичук у частині розгляду прокуратури як суб'єкта адміністративно-правових відносин із відповідним набором елементів адміністративно-правового статуту вказує на характер та наявність відповідних ознак, ролі, місця та призначення у системі правових відносин, звертаючи увагу на принципову відмінність прокуратури із позиції реалізації управлінських функцій від інших суб'єктів-органів державної влади та порядку взаємин між ними [119, с. 316].

М.Якимчук адміністративно-правовий аспект діяльності прокуратури розглядає у контексті функції управління, яка є похідною самої концепції діяльності прокуратури як органу державної влади, зокрема в частині її призначення, функцій, механізму контролю-координації багатьох задач під час реалізації управлінського процесу. Принципи організації прокурорської діяльності, як і здійснення прокурорського нагляду знаходяться у площині загальновідомих принципів управління у розрізі діяльності публічно-правових інституцій [227, с. 16].

На думку М.Ю. Івчук, статус органів прокуратури не обмежується лише певним колом загальноприйнятих критеріїв для органу державної влади у частині реалізації владних повноважень. Адміністративно-правовий статус прокуратури являє собою більш повний законодавчо врегульований перелік процесуальних дій від початку створення до визначення функцій і завдань із необхідною компетенцією для даного органу, що дозволяє виконувати усі ті задачі, які покладені державою на органи прокуратури [63, с. 12].

Компілюючи думки науковців із приводу родового поняття «статус», похідного поняття «адміністративно-правовий статус» прокуратури та його елементів, зауважуємо, що простежуються такі тенденції. Окрім суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, додаються нові елементи, як завдання й функції прокуратури, юридична відповідальність, підстави виникнення правосуб'єктності.

Враховуючи викладене, до елементів адміністративно-правового статусу прокуратури слід віднести місце в системі органів державної влади, внутрішню структуру з позиції адміністрування діяльності, права і обов'язки, спектр повноважень, компетенції, юридичну відповідальність, сферу реалізації владних повноважень, здатність вступати в адміністративно-правові відносини. Якщо

піддатися групуванню за суттєвими ознаками, то це: (1) адміністративні функції, (2) адміністративна правосуб'єктність, (3) адміністративна компетенція, (4) адміністративна відповідальність (5) адміністративно-управлінська комунікація.

Зважаючи на вищесказане, відзначаємо, що зміст адміністративно-правового статусу прокуратури розкривається через систему відповідних норм, концепцій, доктрин, принципів адміністративно-правових відносин із вертикальними й горизонтальними зв'язками. Відповідно до цієї точки зору, адміністративна складова включає в себе виконання управлінських функцій, в основному зосереджуючись на плануванні, організації, постійному контролю й координації відповідних операцій. У процесі наукового пошуку необхідним видається подальша деталізація елементів адміністративно-правового статусу прокуратури.

Аналіз чинного законодавства, зокрема Конституції України, Закону України «Про прокуратуру», Кримінального процесуального кодексу України й деяких інших нормативних актів дозволяє зробити висновок про те, що цілі, які стоять перед органами прокуратури, найбільш подібні до цілей правоохоронної системи загалом як комплексного багатогранного інституту.

Враховуючи функції прокуратури відповідно до Закону України «Про прокуратуру», зазначаємо, що майже усі основні функції прокуратури по факту зводяться до забезпечення невідворотності покарання та обумовлені специфікою функцій і компетенції органів, які утворюють систему органів прокуратури. Функції прокуратури, зокрема, включають: здійснення державного нагляду за дотриманням законності у визначених законом сферах життєдіяльності суспільства, безпосередньої участі прокуратури в реалізації принципу невідворотності відповідальності за вчинення правопорушень, організація кримінального переслідування, обмеження особистої свободи та підтримання державного обвинувачення в суді тощо [48, с. 55], [163].

Щодо організації прокурорського нагляду за додержанням і виконанням законів у визначених галузях і сферах життєдіяльності, то тут доцільним представляється охарактеризувати цей процес як мисленнєво-логічний, в основі якого знаходиться образ майбутньої організації прокурорської діяльності на основі

знання про неї, а також засобів, необхідних для об'єктивізації сформованого образу. Враховуючи думку В.Д. Бакуменко щодо організації державного управління, у даному випадку мова може йти про цілеспрямованість та цілепокладання, що найтіснішим чином взаємозв'язані і взаємозумовлені не тільки з культурною системою як проявом менталітету, а й із духовно-моральною складовою, включаючи цінності суспільства [6, с. 37]. Керівник в органах прокуратури, як слушно зазначає А.А. Тогобіцька-Громова, не тільки персонально відповідальна особа, але й особа, яка володіє чітко визначеними можливостями санкціонування, тобто покарання і заохочення підлеглих прокурорів [202, с. 112].

Узявши за основу відповідний Закон, а також інші нормативно-правові акти в частині регулювання правового статусу прокуратури, увесь масив адміністративно-правових функцій прокуратури можна звести до наступного: (1) представницька щодо встановлення комунікаційної взаємодії із публічними і приватними особами, (2) організаційно-правова із приводу розпорядчо-адміністративної діяльності на рівні регіонів, роботи прокуратур на місцях, (3) кадрова щодо відбору, призначення, звільнення та притягнення службовців прокурорів до дисциплінарної відповідальності, (4) навчальна у частині забезпечення «безперервного (або постійного) навчання із врахуванням компетентнісного підходу, (5) контрольна як необхідність ведення та аналізу ефективності роботи прокуратури, службовців, забезпечення інформаційно-аналітичного супроводження усього апарату прокуратури.

Під адміністративною правосуб'єктністю прокуратури доцільно розуміти потенційну здатність цього органу державної влади мати відповідні права та коло обов'язків (адміністративна правоздатність) у сфері державного управління і можливість їх реалізовувати із позиції адміністративно-правового аспекту (адміністративна дієздатність). Щодо адміністративної правоздатності, то тут необхідно розуміти здатність прокуратури мати права й обов'язки у сфері державного управління. Доцільно зауважити, що правоздатність прокуратури з'являється саме з моменту її виникнення, а щодо припинення нею правоздатності,

то це можливо лише у випадку зникнення даного органу державної влади, що можна уявити лише гіпотетично.

Адміністративна дієздатність прокуратури реалізується у самостійній змозі реалізації наданих їй прав і виконанні покладених на неї обов'язків у сфері державного управління. У цьому контексті варто згадати і адміністративну деліктоздатність, яка є складовою дієздатності, тобто здатність службовців прокуратури нести за порушення адміністративно-правових норм юридичну відповідальність. Відтак мова йде про державних службовців, які будуть нести відповідальність в адміністративному порядку, включаючи матеріальну.

Варто зауважити, що природа державної служби вимагає розгляду спочатку службових обов'язків працівників прокуратури і тільки потім – службових прав. І з цим важко не погодитися, на що більш детально звертають увагу Л.В. Перевалова, М.Ш. Киян, О.І. Разіна [130, с. 26].

Адміністративна компетенція, що тісно переплетена в адміністративну посаду в органах прокуратури, визначається мірою та ступенем забезпечення реалізації управлінських процесів, переслідуючи ключову мету – виконання функцій та завдань, покладених на прокуратуру як на орган державної влади. Реалізація адміністративної компетенції ґрунтується на нероздільній тріаді: публічності, гласності та прозорості.

Щодо адміністративних компетенцій, то тут доцільно спочатку зупинитися на обов'язках та правах державних службовців прокуратури у загальному розумінні. На переконання М.Ю. Івчук, права та обов'язки працівників прокуратури витікають зі здатності належним чином виконувати прописані документально посадові повноваження задля дотримання законності, а також забезпечення реалізації у необхідній мірі превентивних заходів із головною метою – не допустити зловживань законом [63, с. 17]. Ю.В. Ударцов розглядає посадові обов'язки працівників прокуратури під кутом виконання документально прописаних розпоряджень, наказів, інструкцій дій [206, с. 946].

У той час доцільно акцентувати увагу на тому, що службові та посадові обов'язки працівників державних органів слід розмежовувати, на що звертає увагу

О.Є. Луценко [95, с. 234]. Виходячи з цього, кожне право працівника прокуратури є у той же момент і його обов'язком, утворюючи подвійний зв'язок «права-обов'язки». Адже про ніякі права у чистому вигляді для такого державного службовця говорити не коректно, тільки у сукупності із відповідними обов'язками.

Переходячи безпосередньо до адміністративних обов'язків прокурорів, то цілковито підтримуємо позицію С.О. Марченкової, яка вказує на певний «поведінковий набір» дій, пов'язаних із алгоритмами та розподілом обов'язків задля реалізації повного утвердження верховенства закону, недопущення будь-яких безпорядків, посягань на соціально-економічну, політичну, особистісну незалежність [107, с. 12].

Права державних службовців прокуратури Ю.В. Ударцов поділяє на загальногромадські, загальнослужбові та посадові [206, с. 946]. Беручи до уваги досить слушний розподіл, адміністративні права прокуратури можна також класифікувати наступним чином: (1) загальні адміністративні права, (2) спеціальні посадові адміністративні права, (3) додаткові адміністративні права.

Адміністративна відповідальність займає провідне місце у системі юридичної відповідальності. Це зумовлено тим, що до неї залучається чимала кількість органів та посадових осіб адміністративної юрисдикції. У юридичній літературі до проблеми розуміння адміністративної відповідальності працівників прокуратури існують різні підходи.

Так, юридичну відповідальність працівників прокуратури, звертаючись до формулювань І.М. Білодід, можна визначити, оперуючи такими поняттями, як державний примус, встановлені заборони, несприятливі наслідки у випадку неналежного виконання працівниками прокуратури своїх обов'язків [24, с. 16].

Як зазначає Н.О. Армаш, реалізація адміністративно-правового статусу вже передбачає запуск механізму включення як загальної, так і спеціальної превенції. Це пов'язано із тим, що усі без винятку елементи адміністративно-правового статусу прокуратури мають знаходитися у функціональному зв'язку один з одним, виключаючи будь-яку неузгодженість та ймовірність розбалансування [3, с. 12]. Продовжуючи цю думку, відмічаємо, що адміністративна відповідальність є нічим

іншим, як свого роду охоронною реакцією держави на порушення норми права, встановлюючи форму покарання і несприятливих наслідків, передбачених санкціями правової норми.

Розділяючи позицію О.Б. Неврозова, доречно адміністративну відповідальність працівників прокуратури асоціювати із відповідним накладанням санкцій за винесення незаконних рішень, проявів порушень службової етики та непохитних доказів бездіяльності державних службовців, що застосовується уповноваженими на те відповідними державними органами [123, с. 123].

Сфера адміністративної відповідальності настає за вчинення державним працівником прокуратури адміністративного правопорушення, застосовується уповноваженими вище органами і посадовими особами у вигляді адміністративних покарань з обов'язковим дотриманням нормативно установлених і визначених процедур.

Варто зауважити, що сфера адміністративної відповідальності не є тотожною відповідальності службових і посадових осіб суб'єктів владних повноважень, адже останнє поняття значно ширше, тому що до нього входить дисциплінарна відповідальність публічних службовців, чиї відносини регулюються адміністративним правом, а не нормами трудового права. Характер адміністративної відповідальності працівників прокуратури зумовлюється особливостями функціонування прокуратури як конкретного органу державної влади з огляду на його специфічний статус, що виявляється в оперативності реагування на будь-які порушення виконання своїх обов'язків, які покладені державою, зокрема грубе порушення правил прокурорської етики.

Розуміння адміністративно-управлінської комунікації у якості системного явища у структурі адміністративно-правового статусу прокуратури вимагає також більш ґрунтовного розгляду. На сучасному етапі державотворення прокуратура як публічна організація також повинна використовувати здобутки науки у сфері менеджменту, управління, застосовуючи усі наявні методи системного адміністрування із максимальною ефективністю. Приведемо деякі думки, які вказують на феноменальність такого концепту.

З одного боку, адміністративно-управлінську комунікацію прокуратури у більш вузькому сенсі можна звести до виконавчо-розпорядчої діяльності, з іншого боку – до більш широкого спектру дій, який містить організуючу, об'єднувальну, комплексну впорядкувальну діяльність. Управління у цьому контексті набуває особливого виду діяльності, перетворюючи умовно «неорганізований» пул прокурорів у «продуктивну» групу державних службовців.

Зважаючи на те, що управління можна розглядати як цілеспрямовану дію усіх елементів менеджменту задля досягнення позитивного результату управління як цілеспрямовану дію усіх елементів менеджменту задля досягнення позитивного результату, то варто відмітити, що цілеспрямована дія на прокурорів переслідує мету організації і координації їх діяльності у процесі професійної діяльності на благо держави на суспільства. Окрім того, доцільно звернутися до позиції вченої Н.Л. Гавкалової., яка ґрунтується на таких поняттях, як мистецтво управління, адміністративні навички, адміністративна комунікація [44, с. 178]. У площині адміністративно-управлінської комунікації прокуратури базовими процесами є планування, організація, контроль тощо. Процес прийняття рішень має бути сконструйованим так, аби найкращим чином використати усіх працівників прокуратури із метою досягнення запланованих державою тактичних та стратегічних цілей.

У свою чергу, О.Г. Мартинюк управлінську діяльність прокуратури вивчає крізь призму адміністративних повноважень прокурорів, які відображаються під час якісного упорядкування професійних відносин у нижчих ієрархічних ланках із метою забезпечення їх ефективного функціонування посередництвом виконання покладених на службовців конституційних завдань, а також забезпечення їх належними умовами праці [104, с. 3].

Варто додати, що усі наявні стилі управлінської діяльності в органах державної влади мають як позитивні, так і негативні сторони. У той же час, вищестоящі керівники прокуратур, у котрих є найкращі успішні прокурори, – це те, що допоможе кожному окремому службовцю прокуратури у перспективі професійно зростати. Поза сумнівом, адміністративно-управлінська комунікація

сама по собі доволі не просте явище, не кажучи про адміністративно-управлінську комунікацію прокуратури, яку по праву можна віднести до складно організованих систем. Тому відмічаємо, що адміністративно-правовий статус прокуратури складається зі встановлених державою властивостей прокуратури в системі суб'єктів адміністративного права й учасників адміністративно-правових відносин.

### **1.3 Історичні передумови виникнення й формування прокуратури України як суб'єкта владних повноважень.**

Різні погляди на природу і соціальне покликання прокуратури – явище не випадкове. Воно вказує на постійний неослабний інтерес суспільства до однієї з найважливіших ланок правозахисної системи, яка знаходиться в епіцентрі протиборчих політичних сил. Завдяки дослідженню історичного аспекту виникнення й формування прокуратури України як суб'єкта владних повноважень можна вжити заходів законодавчого і організаційного характеру, спрямованих на підвищення ефективності діяльності даного органу в сучасних умовах.

Історико-правовий аналіз виникнення й формування прокуратури України як суб'єкта владних повноважень можна визначити в наступні декілька етапів:

- зародження інституту прокуратури на теренах України (до XVI ст. включно), пов'язане із формуванням Луцького трибуналу як Вищого суду;
- розвиток інституту прокуратури на теренах України (XVII-поч. XX ст.ст.), пов'язаний із заснуванням Указом Петра I прокуратури російської імперії;
- формування прокуратури УНР (XX ст.), пов'язаний зі становленням інституту обвинувачення та появою передумов формування власної ідентичності;
- формування прокуратури незалежної України (1991-донині), пов'язаний зі становленням нового концептуального підходу до прокуратури та її органів.

За часів глибокої давнини розпочалося формування «нової» правової системи, а з нею і відлік певних «українських» функцій прокуратури. Безсумнівно, зародження прототипів прокуратури на теренах України не обійшлося від впливу спадщини Стародавнього часу та доби Середньовіччя [67].

Історичний розвиток прокуратури у правових системах державних формувань на території України у Нову епоху здійснювався у контексті кодифікації права під час необхідності та вимушеності встановлення порядку у державі. За свідченнями, які наведені у виданій 1999 р. у Варшаві книзі Володимира Свербигуза «Старосвітське панство», у 1578 р. на Сеймі Речі Посполитої було прийнято рішення щодо утворення Луцького трибуналу, який по праву вважався особливим для України. Він становив собою вищий суд для України, дія якого мала своє поширення і на інші території, серед яких: Київське, Волинське та Брацлавське воєводства. Мовою, яка вважалася на той час офіційною, була українська. Через рік у Батурині утворився Український трибунал, який мав у своїй структурі сім департаментів. Започаткування діяльності трибуналу було пов'язано зі щорічним обиранням прокурора (інстигатора). Інстигатор (пол. Instygator; від лат. Instigatio – збуджую) був головним прокурором (обвинувачем) у Королівстві Польському і Великому князівстві Литовському [185, с. 481].

Згадуючи Велике князівство Литовське, варто відмітити, що свого часу значна кількість українських земель входила до його складу. Саме тому, досить актуальним було питання щодо створення більш дієвих оновлених правових актів. Протягом майже шістдесяти років Литовським урядом тричі (1529 р., 1566 р., 1588 р.) здійснювалася кодифікація права. Із кожним новим роком, очікування були все сильнішими, сподівання щодо встановлення порядку все серйознішими. Саме в той час набули чинності так звані статuti, характерні для Великого князівства Литовського [188, с. 15]. Тому, досліджуючи витоки функцій, які були притаманні прокуратурі, особливий інтерес викликає «проміжний» Статут Великого князівства Литовського 1566 року, який на західноукраїнських теренах був названий як «Волинський» [65 с. 58].

Статут Великого князівства Литовського 1588 року, написаний староруською (староукраїнською) мовою, є найвищим досягнення старослов'янської правової думки, яке справило серйозний вплив на юридичні традиції країн Європи і, насамперед, України. Цим юридичним документом прокурора поставлено у ряд серед чиновників, які приймали участь у судовому засіданні. Як свідчення, варто

навести відповідний артикул (ст. 31) «Про заступлення в суді одного іншим», яким встановлено, що «...і ми заступника як відповідача розглядатимемо, і заступник не має собі до повіту, ані до суду, до якого належить, справу переносити і брати, але повинен буде сам або при собі маючи прокуратора на той же час, скоро заступити, відповідати і до кінця судитись» [188, с. 18].

Цим артикулом також встановлено, що судовий представник бере на себе всю ту відповідальність, яка пов'язувалася із законним веденням справи. Окрім цього, Артикул закріплює досить важливу деталь, а саме те, що представник також має право звертатися до послуг прокуратора (це може бути адвокат, судовий захисник). Звісно ж, що саме Статут Великого князівства Литовського 1529 року дав потужний поштовх початку розвитку процесуальної процедури призупинення судочинства в цілому, а також щодо досудового провадження. Згодом, землями Київського, Брацлавського та Волинського воєводств після того, як відбувався процес переходу українських територій до Корони, було залишено чинним Другий Литовський статут 1566 р., а з 1588 р. – Третій Литовський статут. Згідно з правилами, які були встановлені новими воєводствами Речі Посполитої, у тому числі на українських землях, було збережено автономію – можливість застосовувати Литовське право у судочинстві, яким було передбачено застосування органами управління так званої «руської» (староукраїнської) мови [65, с. 59].

У польських коронних архівах було встановлено правило, яке стосувалося того, що наглядачами приватних маєтків мали передаватися інстигатору (прокуророві) відомості щодо порушників. Як правило, вони були деталізовані, встановлені описаними фактами-відомостями про позови та характер правопорушень [185, с. 481]. Потім це все передавалося іншій особі – трибунальському маршалку. Ця особа була передусім представником дворянства, який обирався на сеймику (збори феодалів одного воєводства, повіту) та який завідував справами дворянства. Головна його функція зводилася до нагляду за чинністю подання позовів до трибунальських судів, які знаходилися під юрисдикцією старости [185, с. 482]. Отже, є всі наявні факти та підстави, щоби стверджувати, що дата 19 квітня 1579 року є офіційною, яка знаменує день

зародження функцій, притаманних сучасній прокуратурі. І це було здійснено саме на північних українських землях Гетьманської України (м. Батурин). Із цією датою також пов'язаний день створення Українського Трибуналу, який був вищим органом гетьманського правління в Україні.

З 1615 року мала місце посада помічника інстигатора – віце-інстигатора, який формально залишався підлеглим інстигатора, але лише на папері, адже виконував з ним однакові функції. Не дивно, що постійно це супроводжувалося певними порушенням та незрозуміlostями. У результаті такої невідповідності у 1775 році посада віце-інстигатора була перетворена у другого інстигатора. Як головний прокурор, інстигатор мав стежити за доходами великого князя від столових маєтків, повинен був порушувати справи з приводу неповаги або образи його величності, ознак державної зради, непокори чи порушень з боку посадових осіб. Засідання проводилися в асессорському (королівському) суді з правом дорадчого голосу, а також референдарському суді. Така важлива особа, як Канцлер при цьому була головною, а інстигатор мав підкорятися канцлеру. Зауважимо, що при створених в Короні і Великому князівстві судах (у 1578 р. і 1581 р. відповідно) існували посади трибунальських інстигаторів. Ці посадові особи займалися як підтримкою звинувачення, так і забезпечували безпеку в залі суду і місті, в якому проходило засідання. Також вони мали право стягувати плату. Наглядачами передавалися прокуророві детальні відомості про позови та характер правопорушень, у свою чергу прокурор повинен був здійснювати нагляд за чинністю подання позовів до трибунальського суду [65, с. 60].

Досліджуючи розвиток функцій прокуратури протягом XVII-XVIII ст., варто відмітити той факт, що в цей період традиції козацького правотворення в Україні того часу були максимально збережені. Функції прокуратури «тієї доби» послугують у майбутньому основою прокурорського нагляду, адже звичаєве право запорізьких козаків характеризувалося своєю нормативністю, яка обумовлювалася не тільки конкретними історичними подіями та обставинами, але і специфікою протікання життя козацького суспільства. Для тогочасного соціуму вважалося

допустимим санкціонування верховною державною владою певних дій та подій, що навіть суперечило чинному законодавству (польському чи російському).

Посада прокурора проіснувала у тому вигляді, в якому була раніше в Україні до XVII ст. Як свідчать відповідні джерела, в Українському трибуналі прокурор засідав разом із такими особами, як: гетьман, генеральний писар, генеральний возний, генеральний суддя та іншими вищими чинами. Варто підкреслити, що прокурор «по честі» йшов відразу ж після гетьмана. Як свідчить історія, діяльність Українського трибуналу і, зокрема, прокурорів тісно пов'язана та переплетена функціонально із такими гетьманами українського козацтва, як Іван Підкова, Северин Наливайко, Самійло Кішка, Петро Сагайдачний, Михайло Дорошенко та іншими [115, с. 25].

Традиційно «сучасну» історію прокуратури починають висвітлювати з часів перебування при владі Петра I, коли переважна частина теренів України входила до складу російської імперії. Витоки української державності можна шукати і в більш віддалених у часі подіях, але про вплив державно-правових інститутів минулого на прототипи сьогодення можна вести мову тільки за відповідного рівня розвитку таких інститутів у той час, за наявності їх належного правового регулювання та зафіксованої в документах практики функціонування. Тож перший етап розвитку «новітньої» прокуратури в Україні відноситься до побудови основ імперського законодавства росії, котра включила території України до свого складу. Базові наглядові функції майбутньої прокуратури спочатку виконував сам цар, зокрема Іван Грозний, Олексій Михайлович та ін. Проте значну частину їх наказів виконували державні органи, які мали назву «прикази», наприклад, «Приказ таємних справ», «Посольський приказ» та ін. Особливого значення тоді набуло канонічне право: прослідковується це у тому, що працювали там переважно дяки і їх помічники – піддячі. Вони відали судовими справами і розглядали скарги, але рішення приймалося тільки після резолюції царя. Спочатку справи про політичні злочини розглядали «Тайний приказ» і «Розряд», однак вирок виносився верховною владою, тобто власне царем [65, с. 61]. Слід зазначити, що до часів перебування при владі Петра I не існувало єдиної системи центральних органів державної влади, що

мало вплив на ефективність виконання покладених на них функцій, тому що, на наш погляд, приказна система управління того часу вимагала не реформування, а повної її заміни на якісно новий апарат уряду. І «Тайний приказ», і «Розряд» не могли вирішити проблему дієвого нагляду за дотриманням законності в державі. Недоліком у їх діяльності було й те, що вони виконували не тільки контрольні-наглядові функції, а й адміністративно-господарські та судові. До того ж вони не лише виконували функції, що мали розподілятися між різними гілками, відтак не були незалежними одне від одного, але також вони й не мали самостійності, що цілковито позбавляло їх ініціативи.

Період кінця XVII – початку XVIII ст. характеризувався рядом негативних суспільних явищ. Спочатку Указом Петра I від 2 березня 1711 р. була запроваджена фіскальна служба, призначення якої полягало в тому, щоб «над всіма делами тайно надсматривать и проведывать про неправый суд, также сбор казны и прочего». Інститут фіскалата зазнав певних змін унаслідок переходу від приказної до колегіальної системи управління, і в 1719 р. фіскали підпорядковувалися юстиції-колегії, а згідно з іншим, дещо пізнішим документом – Генеральним Регламентом 1720 р. – посади фіскалів були введені у всіх колегіях. До головних функцій фіскалів при колегіях належали стеження за якістю управління відповідно до писаних законодавчих актів, зокрема, «справедливо й старанно». Цього ж 1719 року за спеціальним указом обер-фіскал був підпорядкований юстиції-колегії. За задумом імператора, прокурорський нагляд був сформований як інститут контролю за діяльністю державного апарату, і в першу чергу за Сенатом, який відповідно до Указу від 27 квітня 1722 р. «О должности Сената» став законодавчим і вищим органом підзаконної виконавчої влади [103, с. 182].

У 1861 р. розпочалася інтенсивна робота з проведення судової реформи. У вересні 1862 р. «Основні положення перетворень судової частини в росії» були затверджені Олександром II та оприлюднені. Із плином часу функціональний та організаційний підхід до самої прокуратури видозмінилися, що було зумовлене проведенням у 1864 році судово-правової реформи. Істотно по-новому була окреслена і сама система права. У той же час прокуратура містила загальні судові

органи і Сенат, яку очолював генерал-прокурор. На прокуратуру покладалися обов'язки ретельного нагляду за судом, перебігом слідства та місцями ув'язнення. На додаток, як це і має бути, прокуратура також брала участь у судочинстві, будучи стороною в судовому розгляді. Тож можна стверджувати, що виникнення прокурорської діяльності і просекуції та оформлення їх у такий важливий державний інститут, як прокуратура, було зумовлено різними подіями, насамперед – необхідністю реформування усієї системи державної влади за часів Петра I [216, с. 702].

Розвитку прокуратури в Україні ХХ століття передували події Лютневої революції 1917 р., які були зумовлені перебігом економічного і політичного розвитку народів усередині російської імперії. Події Революції запам'яталися назавжди, адже під час неї було покладено кінець монархічному правлінню. Революція послужила наслідком активізації в Україні руху за територіальну автономію. У той же час сама росія все ще продовжувала залишатися унітарною державою, ігноруючи базові потреби та інтереси національних регіонів. Того ж року, у березні 1917 р. відбулася особлива подія – заснування Української Центральної Ради (УЦР). На чолі УЦР стояв видатний громадський діяч професор Михайло Грушевський. Радою було утворено 7 комісій, серед яких особливе місце займала правнича, на чолі з М.Ткаченком. Оперативне вирішення найважливіших питань потребувало організації відповідних комітетів. Так, УЦР було утворено Комітет Центральної Ради, який потім називався Малою Радою (МР). У червні 1917 р. УЦР було утворено відповідний уряд – Генеральний Секретаріат під керівництвом В. Винниченка. У листопаді 1917 р. на посаду Генерального секретаря, який займався виключно судовими справами, було призначено М. Ткаченка [25, с. 314].

У листопаді 1917 р. під гаслом III-го Універсалу Центральної Ради була проголошена Українська Народна Республіка (УНР). Це спричинило створення апарату суддів. Створення незалежної, неупередженої, об'єктивної та професійної системи судочинства було першочерговим завданням влади, а тому в рамках формування нового судоустрою були утворені суди та організовано прокурорський

нагляд. Малою Радою було затверджено відповідний законопроект, який був внесений на розгляд Генеральним Секретаріатом. У тому документі зазначалося, що «суд на Україні твориться іменем Української Народної Республіки». Секретарством у судових справах 12 грудня 1917 р. було внесено на розгляд Центральної Ради вельми конкретний законопроект, у якому йшлося про доцільність утворення до скликання Установчих зборів тимчасового Генерального Суду. Звісно, даний документ через три дні був ухвалений Центральною Радою, але не все було просто: відповідно до юридичних фактів, прокуратура УНР знаходилася у подвійному підпорядкуванні – як Прокуратурія Генерального Суду та Секретарство судових справ. Як видно, з одного боку, прокуратура доби УНР діяла при Генеральному Суді і називалася – Прокуратурія Генерального Суду. З іншого боку, навіть за тих часів це було вже інше трактування: її регламент затверджувався Секретарством судових справ. При цьому один із прокурорів мав звання старшого й доручителя для здійснення «проведення над прокураторією» [84, с. 67].

Можна стверджувати, що період 1917-1918 рр. був досить «щедрий» на створення законопроектів та характеризувався активною правотворчістю в історії України. Так, на початку січня 1918 р. Центральною Радою було ухвалено спеціальний закон під назвою «Про урядження прокураторського догляду на Україні». Цей закон був своєрідним продовженням розпочатої роботи по побудові ієрархії структур прокурорського нагляду УНР, адже відтепер Прокуратори організовувалися при апеляційних та окружних судах. На чолі таких Прокураторів стояли старші прокуратори. Усіх чиновників-прокураторів мав право призначати Генеральний секретар у судових справах. У той же час мали місце неодноразові скасування посад прокурорів та товаришів прокурора окружних судів. Свідченням цьому є Наказ Генерального секретаря судових справ від 18 січня 1918 р. за № 7, згідно з яким Д.Маркевича було призначено на посаду Старшого прокуратора Генерального Суду. У березні 1918 року Центральною Радою затверджено штат Генерального Суду, до складу якого увійшли Старший прокуратор, три прокуратори, писар та помічник писаря [84, с. 69].

Подія, яка відбулася 22 січня 1918 р., була також для України особливою у контексті прийняття УЦР історичного документу. IV-м Універсалом було проголошено Україну самостійною державою, а 29 квітня 1918 р. став передостаннім днем фактичного існування УНР. Саме ця дата є відліком затвердження конституції держави УНР. Не все потім йшло гладко на теренах України. Розбудова держави та її структур, спричинена власною конституцією була просто перервана. На заваді став гетьманський переворот. Місце УНР заступила Українська гетьманська держава. Звісно, це потягло за собою і зміну інституційних основ прокуратури.

Іноземна окупація не пройшла повз України, одночасно була зафіксована безповоротна втрата популярності Центральної Ради, проти неї створювалися різні рухи. 29 квітня 1918 р. у Києві генерала П.Скоропадського було проголошено гетьманом України. Гетьман мав своїх зацікавлених сторін. За допомогою прибічників, зокрема їх підтримки, разом вони захопили усі державні інституції й найважливіші об'єкти, а вже того дня вийшов Закон «Про тимчасовий державний устрій України». Гетьман П.Скоропадський уособлював у собі не тільки виконавчу, а й законодавчу владу. Він одноосібно «стверджував закони і без його санкцій ніякий закон не міг мати сили». На Генеральний Суд було покладено обов'язки як «вищого охоронителя і захисника закону» та Вищого Суду України в судових і адміністративних справах. Ряд змін спричинили і ряд організаційних трансформацій. Назва «Українська Народна Республіка» була фактично відразу змінена на «Українську Державу». М.Чубинський став Головою Генерального Суду, і одразу Генеральним прокурором України [66, с. 54].

Трохи згодом 8 липня 1918 р. гетьман видав важливий для держави Закон «Про утворення Державного Сенату». Ряд статей чітко були присвячені питанням прокуратури, а саме в законі зазначалося, що «при кожнім Генеральнім Судді, а також при Загальнім Зібранні Державного Сенату перебувають прокурор і товариш прокурора під вищим наглядом міністра юстиції, як Генерального прокурора». Посаду Міністра юстиції і одночасно Генерального прокурора за часів гетьманату

обіймали О. Романов (серпень-жовтень 1918 р.) та А. Вязлов (жовтень-грудень 1918 р.) [84, с. 71].

Фактично усі верстви населення виявляли невдоволення. Це було пов'язане із санкціями, які повертали землі поміщикам, примусовим вилученням хліба, каральними експедиційними операціями груп німецьких окупаційних військ тощо. Боротьба з гетьманським урядом набирала усе більш радикальних форм. Як результат, наведене призвело до зречення 14 грудня 1918 р. гетьманом влади. Цього ж дня Директорією було проголошено «маніфест» відносно докорінного відновлення Української Народної Республіки. 2 січня 1919 р. було скасовано закон «Про утворення Державного Сенату» та відновлено діяльність Генерального Суду. З тих пір він почав називатися «Надвищий Суд Української Народної Республіки». У першій половині січня 1919 р. Радою народних міністрів УНР було прийнято рішення про затвердження штату Надвищого Суду, що стосувалося і Прокуратурія. Ця нова ієрархія складалася зі старшого прокуратора, семи прокураторів та одного секретаря прокуратора. Посаду Міністра юстиції, Старшого прокуратора Надвищого Суду обіймав С.Шелухін, а згодом В.Рейнбот [171, с. 22].

Варто констатувати, що, на жаль, широкою діяльністю прокуратура не могла відмітитися. Це твердження також є справедливим і у стосунку до інших органів державної влади Директорії. З часом на території України почав активно діяти радянський уряд, а більшовицька влада досить швидко захоплювала усю територію України, виняток становили лише окуповані Польщею, Чехо-Словаччиною та Румунією землі.

Декрет Ради народних комісарів Української Соціалістичної Радянської Республіки (УСРР), який було створено у контексті окреслених вище подій 14 лютого 1919 р. ліквідував поряд із судовими установами і прокурорський нагляд. Відтепер нагляд за законністю був у компетенції Народного комісаріату юстиції і його місцевих органів, губернських і міських юридичних відділів. Юридичне підґрунтя організації та здійснення діяльності державного механізму Української республіки на початку 20-х років визначала лише конституція УСРР 1919 р. Через деякий час було офіційно документально затверджено правові засади здійснення

прокурорського нагляду. 28 червня 1922 р. ВУЦВК затвердив Положення про прокурорський нагляд, у результаті чого Державна прокуратура УСРР стала структурною частиною Міністерства юстиції. Щодо керівництва прокуратурою, то ним був Народний комісар юстиції УСРР. М.Скрипник був першим Прокурором УСРР (з 10 травня 1925 р. як Генеральний прокурор). На посаді він перебував до квітня 1927 р. Сам відділ прокуратури знаходився у безпосередньому віданні Прокурора УСРР. Відання входило до складу Народного комісаріату юстиції УСРР. Прокурор УСРР мав власних помічників, які затверджувалися і звільнялися Президією ВУЦВК згідно з поданням Прокурора республіки. Місцеві органи прокуратури, прокурори губерній призначалися Прокурором УСРР. Вони також мали своїх помічників, у тому числі й у повітах, які також призначалися й звільнялися Прокурором УСРР. Організація Державної прокуратури ВУЦВК відбувалася 6 вересня 1922 р., в результаті чого було ухвалено постанову про скасування губернських відділів юстиції та їх повітових уповноважених. Відтепер ці органи поступово ліквідовувалися по мірі того, як утворювалися органи прокурорського нагляду. Цього ж 1922 року був не лише кількісно, але й якісно оновлений прокурорський нагляд. Спочатку він існував у складі Народного комісаріату юстиції, а згодом у складі Верховного Суду. Як свідчать певні факти та супутні події, поступово Україна переходила до триступеневої системи управління. З моменту утворення СРСР, ліквідації губерній та поступового переходу на новий триступеневий уклад (систему) управління у травні 1925 р. до Конституції УСРР 1919 р. було внесено ряд змін. Так, прокурор УСРР тепер називався Генеральним прокурором республіки. Посада народного комісара мала також свою регламентацію. Народний комісар юстиції одночасно обіймав посаду Генерального прокурора республіки і входив до складу Ради народних комісарів УСРР. У результаті ухвалення Постанови III сесії ВУЦВК від 23 жовтня 1925 р. у державі було введено в дію Положення про судоустрій УСРР. Зокрема, інтерес викликав розділ «Про Державну прокуратуру», в якому визначалися повноваження Прокуратури УСРР. Цим Положенням здійснювалася регламентація ряду питань стосовно організації та діяльності не тільки судових органів та прокуратури, а й

пулу слідчих, колегії захисників, державного нотаріату, інституту судової експертизи. Певний час слідчий апарат містив ознаки подвійності, що не досить було коректним. Саме до 1925 р. слідчий апарат перебував у подвійному підпорядкуванні суду і прокуратури. І тільки згодом, на основі набутого досвіду РСФРР, слідчий апарат був переданий прокуратурі. Прокуратура УСРР на кінець 1925 р. мала у своєму арсеналі 41 прокуратуру округів та Прокуратуру Молдавської АСРР. Справи, які стосувалися військових і деяких інших суміжних злочинів, котрі були вчинені військовослужбовцями, віддавалися для розгляду військовим трибуналам. Для таких справ застосовувалося загальносоюзне законодавство. Такі справи для коректного вирішення вимагали відповідної нормативної бази. 20 серпня 1926 р. ЦВК і Раднаркомом СРСР було прийнято Положення про військові трибунали і військову прокуратуру. Цим документом трибунали могли утворюватися при військових округах, фронтах, арміях, флотах, корпусах, дивізіях. Керівництво військовими трибуналами здійснювала військова колегія Верховного Суду СРСР. У вересні 1929 р. було прийнято нове Положення про судоустрій УСРР. Чинним документом дозволялася участь самостійно і спільно з прокурором громадських обвинувачів, адже відтоді вони мали юридично закріплену можливість подання скарги на вирок суду. Подальше законодавче регулювання прокуратури та її органів було пов'язане із відповідною постановою ЦВК і РНК СРСР «Про заснування Прокуратури СРСР», прийнятою від 20 червня 1933 р. [171, с. 24].

Наступною Постановою ЦВК і РНК СРСР, прийнятою від 17 грудня 1933 р., було затверджене Положення із однойменною назвою «Про Прокуратуру Союзу РСР». У цим документом ліквідовувалася попередня Прокуратура Верховного Суду Союзу РСР. Це стосувалося апарату, функціоналу тощо. Новим Положенням були більш конкретизовані функції Прокуратури СРСР, вектор її взаємовідносин та можливих форм керівництва Прокурора СРСР діяльністю прокуратур ряду союзних республік. Питання, які стосувалися загального керівництва діяльністю прокуратури усіх союзних республік, тепер були покладені на загальне керівництво діяльністю прокуратур цих республік. У свою чергу, Прокурор Союзу РСР вже мав таке право, як право надання прокурорам союзних республік необхідних вказівок. Також він

мав право за потреби скликати наради прокурорів, контролювати та перевіряти діяльність органів прокуратури. Тому, як видно, відбулося переосмислення прокуратури у бік централізації прокурорського апарату. До 1932 р. в Україні функціонували міжрайонні, міські та невеличкі дільничні прокуратури. Позаяк попередньо відбувалася територіальна реорганізація областей, то це спричинило скасування міжрайонних прокуратур і створення дільничних, міських, більш об'ємних обласних прокуратур, також окремо і Прокуратури республіки. Органи прокуратури могли здійснювати нагляд і керівництво за професійною діяльністю органів дізнання та слідства. У 1934 р. на зміну дільничним прокуратурам по всій УСРР прийшли районні прокуратури, яких була утворена значна кількість. Постанова ЦВК і РНК СРСР «Про утворення Народного Комісаріату Юстиції Союзу РСР» від 20 липня 1936 р. мала на меті реформування органів прокуратури в загальній системі. Цією Постановою остаточно виведено органи прокуратури із системи народних комісаріатів юстиції. Як відомо, раніше союзні та автономні республіки були повністю підпорядковані безпосередньо Прокурору Союзу РСР [165]. Отже, цією Постановою завершився процес централізації усіх органів Прокуратури СРСР.

На початку 30-х років ХХ століття відбулися суттєві зміни у самій структурі та функціоналі адміністративно-політичних органів. Кожного разу реорганізація здійснювалася за ініціативою центру, при цьому український уряд змушений був лише бути виконавцем директиви, які надходили з Москви. У зв'язку із цим активізувалася діяльність ДПУ УСРР. Починаючи із з лютого 1930 р. кожен обласний центр України мав свої «трійки» каральних органів, які склалися із начальника управління ОДПУ, обласного прокурора і першого секретаря обкому КП(б)У. По суті, в Україні функціонував безконтрольний каральний апарат, яким виносилися вироки фактично без свідків, без якісних, належних та допустимих доказів, без можливості захисту, без попереднього ознайомлення з кримінальною справою і навіть без участі підсудного [171, с. 25].

Варто підкреслити, що прокуратуру від нагляду за дотриманням законності в органах державної безпеки було усунуто. Натомість можна пересвідчитися у

існуванні кривавого періоду історії Радянського Союзу. Ця доба була пов'язана із сталінськими беззаконнями, що не могли не залишити свій відтиск в Україні періоду масових репресій. Оминули вони лише керівників партії та держави. Хвиля безпідставних обвинувачень не пройшла повз і простих людей, що перетворилося та досягло свого апогею – рівня геноциду народу власної держави.

Початок Другої світової війни змінив роль органів прокуратури у бік їх більшої значущості. Передусім, це пов'язувалося з тими важливими завданнями, які ставили перед собою керівники, адже воєнно-політична ситуація того часу цього прямо вимагала. Введення воєнного стану по всій території України вимагало розширення мережі військової прокуратури. Саме тому, Наказ НКЮ СРСР і Прокурора СРСР від 24 червня 1941 р. був адресований посиленню функцій прокуратори. Того часу ситуація передбачала необхідність встановлення особливого порядку здійснення нагляду прокуратури, зокрема щодо рішень, які виносилися військовими трибуналами. Усі наявні на території України обласні та районні прокуратури, які розміщувалися на прифронтовій смузі, були воєнізованими. Своєрідною рисою діяльності прокуратури того періоду була необхідність реагувати на факти порушень законності не тільки, так би мовити, в «цивільній сфері», а й у діяльності військових структур. Адже протягом декількох місяців у прифронтовій зоні, з якої частково було видворено місцеве населення, перебували фронтові і тилові підрозділи Червоної Армії, сформовані в СРСР, Війська Польського. Окремі їх представники поводили себе так, що це ставало предметом уваги прокуратури. Чимало зусиль довелося докласти і для припинення грабежів, які здійснювали деякі військовослужбовці частин [76, с. 123].

Діяльність військових прокурорів можна було зустріти скрізь, бо у міру наданої компетенції вони здійснювали свою професійну діяльність за дотриманням законності на підприємствах, в установах і організаціях. Отже, у воєнний період функціонування органів прокуратури в Україні проілюстровані характерні особливості епохи – прокуратура стала знаряддям зміцнення тоталітарного режиму і засобом здійснення політики центрального апарату влади. Разом з тим, здійснюючи контроль над дотриманням законодавства, прокуратура УРСР певним чином, до

якоїсь міри забезпечувала правопорядок у збройних силах і на звільнених від гітлерівців територіях. Варто підкреслити, що радянська прокуратура із самого початку була побудована у вигляді централізованої системи, яка мала працювати під безпосереднім наглядом вищих партійних органів (Оргбюро ЦК, Політбюро ЦК і ЦКК) [127]. У той же час не можна не відмітити, що контроль за діяльністю прокуратури з боку місцевих партійних органів мав почасти негативний вплив взагалі на прокурорську діяльність. Позитивне значення містилося у тому, що тому в органах прокуратури на досить високому рівні службової дисципліни будувалася і персональна відповідальність за доручену справу. Ефективне функціонування системи органів прокуратури продовжувало потребувати нових змін.

Із 1991 року, коли Україна здобула незалежність, країна вступила на шлях реформування законів та інституцій з метою зміцнення правопорядку і забезпечення кращого захисту прав людини. За цей час країна пережила втрату території, десятки політичних і економічних криз. На цьому шляху вдалося домогтися і деяких успіхів. Однак у багатьох областях все ще великий розрив між декларованими намірами зміцнити захист прав людини і тим, що відбувається в дійсності. Незалежність України, котра була проголошена 24 серпня 1991 р. потребувала формування незалежної української держави із усіма важливими атрибутами державності, у тому числі з якісною прокуратурою. Законом України «Про прокуратуру», який був прийнятий Верховною Радою України 5 листопада 1991 р. [162], визначався ряд завдань, частина з яких по суті збереглася і по сьогодні, а також функції та повноваження органів прокуратури. Прийняття 28 червня 1996 р. Верховною Радою України Основного Закону нашої держави – Конституції України, послужило знаменним днем для кожного громадянина. Відповідно до зазначеного Основного Закону, у розділі VII Конституції регламентувалися найважливіші питання організації діяльності прокуратури України. Вказувалося, що прокуратура становить єдину систему. Тож зі здобуттям Україною незалежності розпочався новий відлік, нова історична сторінка функціонування прокуратури нашої держави.

Відповідно до Конституції України та Закону України «Про прокуратуру» органи прокуратури України становлять собою єдину централізовану систему, на

чолі якої стоїть Генеральний прокурор України, нижчестоящі прокурори підпорядковуються вищестоящим прокурорам [131, с. 140].

Період 90-х років або етап «Перебудови» відбувався у супроводі активізації злочинності, що продовжувалося до середини 90-х. Розквіт тіньової економіки, кооперація, жага до збагачення стала руйнівною силою для нестійкої молоді держави. Тіньова комерція досягла небувалих масштабів, як і одночасно організована злочинність спільно із гучними злочинними угрупованнями. Здійснювалися вбивства на замовлення, фактично процвітав бандитизм, рекет, контрабанда зброєю, наркобізнес. Окрім цього, небачених масштабів набували інші злочинні прояви та негативні супутні явища. Недосконалість організаційної структури, високий рівень корупції, тісні функціональні та інші зв'язки між прокуратурою і міліцією, неспроможні або недобросовісні розслідування скоєних міліцією злочинів (навіть при наявності даних судмедекспертизи чи інших переконливих доказів), утиск і залякування тих, хто звертається із заявами та скаргами, і, як наслідок, вкрай мала кількість порушених кримінальних справ – всі ці фактори допомагали правоохоронним органам ухилятися від відповідальності за порушення прав людини [52]. Саме тому з огляду на наведене і на надмірну політизацію посади Генерального прокурора власне й постала гостра проблема докорінного реформування органів прокуратури. Не є дивним, що у ці роки активно притискала прокуратура, адже із різних сторін розпочався шалений тиск, особливо на її вищий орган – Генеральну прокуратуру України. Як наслідок, перші роки незалежної України із «новою» прокуратурою були роками чималої кількості суттєвих концептуальних помилок, які стосувалися так чи інакше ролі та значення прокуратури у системі державних органів. Наявність хибних поглядів тільки зростала, адже було втрачене раціональне зерно. Зокрема це стосувалося самих керівників Генеральної прокуратури, тому що відомо, що ряд із цих посадових осіб допускали неодноразово грубі помилки. Як наслідок, це призвело до суттєвих упущень в організаційній, кадровій роботі, породження у працівників апарату прокуратури України невпевненості щодо майбутнього вищої наглядової інстанції. Саме тому був очевидним спад активності прокурорської діяльності, суттєвий

підрив довіри до неї, адже ефективність діяльності була наднизькою. По суті авторитет прокуратури у суспільстві був втрачений. Безспірно, ситуація ускладнювалася й тим, що після процесу прийняття нової Конституції України ряд впливових державних осіб, також окремих політиків та юристів, навіть не сприймаючи до уваги складнощі перебігу соціально-економічних процесів у державі, знову активізувалися із метою спробувати послабити чи ліквідувати цей державний інститут як самостійний орган нагляду за додержанням законності. Саме такі складні умови середини 1990-х років послужили початком реформування прокуратури відповідно до істотно нових вимог до неї як органу, а з іншого, – підґрунтям відновлення раніше втрачених традицій і напрацювань у прокурорсько-слідчій діяльності, яких потребувала Україна.

Наступні роки були етапом змін. Вживалися різні заходи із головною метою – підвищення рівня ефективності нагляду за додержанням і застосуванням законів, реформування організаційно-структурної моделі та діяльності прокуратури заради поступового наближення до очікувань суспільства. Першим, що було зроблено, – це здійснення суттєвої структурної перебудови центрального апарату. Здійснювалися ротації як в Генеральній прокуратурі, так і підпорядкованим їй прокуратурам із метою втілення у життя оптимального варіанта організації роботи. Прокуратура у своєму новому образі усунула дисбаланс між управлінською контролюючою верхівкою та низовими підлеглими ланками, адже на них був покладений раніше основний тягар прокурорсько-слідчої роботи. Наслідок такої перебудови суттєве скорочення управлінського апарату. Друге, що було зроблено задля укріплення позицій прокуратури, – це оновлення відомчої нормативної бази прокуратури. Це стосувалося такої документації, як регламенту, галузевих наказів Генерального прокурора, положення про структурні підрозділи прокуратури, інструкцій до виконання тощо. Цей крок був результатом оцінки попередніх актів, які були застарілими та не відповідали реаліям організації ефективної прокурорської діяльності. По-третє, зміни не обійшли стороною і питання організації кадрів, їх ротації та управління ними. Важливе кадрове зміцнення прокуратури потребувало вжиття заходів щодо посилення контролю за їх діяльністю, підвищення рівня

персональної відповідальності кожного, самооцінки керівників за стан справ на місцях та якість своєї прокурорської роботи. Четверте, що було зроблено, – це вжиття заходів превентивного організаційного характеру у напрямку боротьби з «паперотворчістю», зведення до мінімуму бюрократичного тиску апарату на нижчі структурні ланки. Задля цього переглядалися підходи до організації та планування роботи на перспективу, більш повніше почали застосовувати диференційований підхід, скоротили обсяг завдань, які направлялися для вирішення на місцях, надавалася можливість міським і районним прокурорам обирати планові заходи із врахуванням реального стану законності на конкретній території. Це стосувалося передусім областей України (низько-, середньо- та високо- корупційні тощо). Отже, прокуратура зберегла самостійність та відстояла доцільність і необхідність продовження здійснення прокуратурою встановлених раніше функцій, у тому числі й нагляду за додержанням і застосуванням законів та досудового слідства.

Указом Президента України від 12 лютого 2000 р. «Про вдосконалення координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю» було встановлено, що саме на прокуратуру покладено ключові питання, пов'язані із координацією діяльності по боротьбі зі злочинністю, корупцією, зокрема в питаннях проявів її в організованих формах та масштабах, загрозливих для соціально-економічної безпеки та цілісності держави [141]. Згодом зазначені вище повноваження було закріплено за прокуратурою на рівні Закону України «Про прокуратуру» (ст. 10). Передбачалося, що за умов повноцінної реалізації координаційних функцій прокуратури буде досягнуто очікуваний рівень ефективності діяльності прокуратури України, що значно підвищить «віддачу» від діяльності правоохоронних органів, та буде забезпечено правопорядок, що сприятиме укріпленню й подальшій непохитності конституційного ладу України.

Тож головною метою реформування прокуратури були, передовсім, приведення організації прокуратури і порядку діяльності її органів у відповідності до конституційних функцій. Реалізації мети вимагала створення необхідних правових умов, які б дозволяли суттєво вдосконалити діяльність прокуратури. Захист інтересів громадян і держави, – це те, з чим прокуратура мала справу щодня,

адже вона представляла вже єдину самостійну систему із необхідними принципами і механізмами взаємодії із іншими органами державної влади. Але на цьому не закінчилося прагнення підвищити значущість прокуратури для держави та суспільства. Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. [148], починаючи із 2006 р. прокуратура України розпочала здійснення ще однієї функції – нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, а також низки законів стосовно цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, включно посадовими і службовими особами (Закон було визнано неконституційним згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття). Тому цілком видається важливим для розуміння головного призначення прокуратури в механізмі Української держави її змістове навантаження у розрізі окреслених конституційних функцій.

Важливо зазначити, що підтримання державного обвинувачення в суді являється одним із пріоритетних завдань у межах покладених функцій прокуратури Незалежної України. Зміст даної функції розкривається в публічному обвинуваченні прокурором підсудного і загальній та привселюдній вимозі його справедливого покарання; кваліфікованій допомозі суду в чесному вирішенні справи; приверненні уваги суспільства до мотивів, причин і умов скоєння злочину і винайдення методів та інструментів запобігання злочинам у майбутньому.

23 жовтня 2014 року Президент України Петро Порошенко підписав закон, за яким нагляд за дотриманням і застосуванням законів веде не прокуратура, а профільні органи державної влади. Прийняття цього закону наблизило Україну до європейських стандартів, оскільки був ліквідований останній радянський рудимент в українській правоохоронній системі. Власне остаточно сформувалася сучасна прокуратура України після Революції Гідності з ухваленням нового Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р., яким було певною мірою змінено перелік основних функцій та повноважень прокуратури України, а також із внесення відповідних змін до Конституції України, відповідно до яких прокуратура стала

частиною системи правосуддя в Україні. Так, згідно зі ст. 131-1 Конституції України (зміни від 30.09.2016 р.) прокуратура здійснює додатковий перелік функцій, зокрема щодо підтримання публічного обвинувачення в суді; керівництво досудовим розслідуванням та вирішення супутнього кола питань; виключне ( в окремих випадках) представництво інтересів держави в суді [166, с. 99], [77], [163].

Характеризуючи процеси розвитку сучасної прокуратури України доби Незалежності, можна стверджувати, що момент проголошення України суверенною і незалежною державою ознаменував нову віху розвитку прокуратури. Після того, як було прийнято та введено в дію з 1 грудня 1991 року Закону України «Про прокуратуру» та ряд інших нормативних актів створена більш ширша правова база організації і функціональної компетенції органів прокуратури незалежної України, а ґрунтовна реформа 2014 року була покликана наблизити правове регулювання прокуратури України до найкращих світових зразків. У той же час історико-правові періоди становлення та розвитку органів прокуратури часів Незалежності співпадають із основними етапами розвитку державно-правової системи України. Відповідно до положень Конституції України функції прокуратури відповідають, перш за все, позиції формування правової держави.

Особливу роль у становленні сучасної прокуратури починає відігравати імплементація судового прецеденту в систему джерел права. Суттєвість і потужність такого впливу на державно-правові інституції як шляхом нормативного визнання і закріплення судового прецеденту, так і на культурно-ідеологічному рівні, відзначають В.І. Курило та П.В. Панталієнко [88, с. 103].

Отже, пройшовши всі етапи свого історичного розвитку і формування, органи прокуратури України примножили свої функції, не змінюючи при цьому свій основний напрям діяльності – нагляд за дотриманням законності. Попри всі суттєві труднощі, зміни режимів і форми держави, прокуратура продовжує виступати одним з найважливіших механізмів реалізації державної влади, забезпечуючи верховенство закону, єдність і зміцнення законності, захист прав і свобод людини й громадянина, а також охоронюваних законом інтересів суспільства і держави.

## **Висновки до розділу 1.**

Дослідження теоретико-методологічного та історичного підґрунтя розвитку і становлення прокуратури України в адміністративно-правовому контексті дозволило отримати такі висновки:

Категорії функції, адміністративно-правові функції становлять собою сукупність організаційно-діяльнісних компонентів-функцій, при цьому сам процес адміністрування виступає як деталізований план розгортання їх системи, розкриваючись більш детально залежно від виду публічно-правового інституту, але зберігаючи базовий функціональний набір: представницька, організаційно-правова, кадрова, навчальна, контролююча.

Ні в законодавстві, ні в правовій науці поки що не вироблено єдиного підходу щодо розуміння змісту адміністративно-правового статусу. У юридичній науці існує стабільна тенденція розгляду змісту суб'єктів права через застосування загальної теорії права юридичної конструкції правового статусу.

Зміст адміністративно-правового статусу прокуратури розкривається через систему відповідних норм, концепцій, доктрин, принципів адміністративно-правових відносин із вертикальними й горизонтальними зв'язками. Відповідно до цієї точки зору, адміністративна складова включає в себе виконання управлінських функцій, в основному зосереджуючись на плануванні, організації, постійному контролі й координації відповідних операцій.

Структуру адміністративно-правового статусу прокуратури варто описати двома блоками: 1) загальний, до якого входять назва, цілі, завдання, функції; 2) процедурний, який включає порядок, організацію, принципи діяльності.

Історико-правовий аналіз виникнення й формування прокуратури України як суб'єкта владних повноважень дозволяє визначити наступні декілька етапів такого формування: - зародження інституту прокуратури на теренах України (до XVI ст. включно), пов'язане із формуванням Луцького трибуналу як Вищого суду; - розвиток інституту прокуратури на теренах України (XVII-поч. XX ст.ст.), пов'язаний із заснуванням Указом Петра I прокуратури російської імперії; -

формування прокуратури УНР (XX ст.), пов'язаний зі становленням інституту обвинувачення та появою передумов формування власної ідентичності; - формування прокуратури незалежної України (1991-донині), пов'язаний зі становленням нового концептуального підходу до прокуратури та її органів.

Отже, формування прокуратури на території України здебільшого здійснювалося під впливом різних держав та історичних подій, що зумовлювало специфіку функцій прокуратури на теренах України різних епох. За час свого історичного й інституційного розвитку прокуратура зазнавала змін та існувала як суб'єкт владних повноважень переважно у двох основних моделях: 1) наглядовий орган; 2) орган кримінального переслідування та підтримання державного обвинувачення. Це спричинювало існування різних підходів держави до місця прокуратури у державно-правовому та адміністративно-управлінському механізмі країни.

## РОЗДІЛ II

### ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНИХ ФУНКЦІЙ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

#### **2.1 Характерні особливості адміністративно-правового статусу прокуратури України як елемента системи правоохоронних органів.**

Правовий статус є комплексною, інтеграційною категорією, що відбиває взаємовідносини особистості та суспільства, громадянина і держави, індивіда та колективу, інші соціальні зв'язки. Правовий статус державного органу – це його правове становище в системі інших державних органів, а також єдність прав, обов'язків та повноважень органу державної влади. Відповідно до цього він має ознаки, що відрізняють його від недержавних органів:

- формування його з волі держави та здійснення своїх функцій від імені держави;
- виконання органом держави строго визначених у законодавчому порядку видів та форм діяльності;
- наявність у кожного органу держави юридично закріплених організаційної структури, територіального масштабу діяльності, спеціального становища, що визначає його місце та роль у механізмі держави, а також порядку її взаємин з іншими органами та організаціями;
- наділення органу держави повноваженнями державно-владного характеру.

Конституція України 1996 року не віднесла прокуратуру до законодавчої, виконавчої або судової гілок державної влади, вона займала самостійне місце в системі державних органів. На такий висновок наштовхувало те, що в Основному Законі статті, присвячені прокуратурі, було виділено в окремий розділ. І навіть, із прийняттям 14 жовтня 2014 р. нового Закону України «Про прокуратуру» питання щодо місця та ролі прокуратури України залишалося не вирішеним. Однак із вступом в дію змін до Конституції України в частині правосуддя 30 вересня 2016 р., можна припускати, що прокуратуру віднесено до системи правосуддя з огляду

на віднесення статті про прокуратуру до Розділу «Правосуддя» Конституції України, а також визначення законодавцем у частині 10 статті 1311 Основного Закону України можливості створення в системі правосуддя органів, які забезпечуватимуть добір суддів, прокурорів, їх професійну підготовку, оцінювання, розгляду справ щодо їх дисциплінарної відповідальності. Проте, на нашу думку, розміщення норм, що регулюють діяльність прокуратури, у розділі «Правосуддя» не робить її органом судової влади [222, с. 183]. При цьому в Конституції зазначено конкретні покладені на прокуратуру функції, і що організація і порядок діяльності її органів визначаються окремим законом про це. Отже, Конституція виключає будь-яку альтернативу у виконанні функцій, покладених на єдину систему прокуратури і не відносить прокуратуру в цілому і її системні органи до будь-яких гілок державної влади, хоча вони наділені владними повноваженнями. Прокуратура України має самостійний конституційний статус в системі державного механізму. А це не означає, що система органів прокуратури, її структурні підрозділи виконують свої функції ізольовано, без взаємозв'язків з іншими державними органами, з органами місцевого самоврядування та самоорганізації населення [5, с. 30].

Правоохоронна діяльність становить одну з визначальних функцій держави, а правоохоронні органи є однією з найбільших за чисельністю та складом груп у системі органів державної влади. Разом із тим, адміністративно-правовий статус органів прокуратури як правоохоронних органів досі не є однозначно визначеним, що актуально відображає необхідність дослідження ролі й функціоналу прокуратури у здійсненні нею правоохоронної діяльності та конкретизації її місця в системі суб'єктів публічної адміністрації.

На думку І.В. Малиги, органи прокуратури посідають одне з найважливіших місць серед суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави, адже вони не належать до жодної з гілок влади, не підпорядковуються жодному з органів державної влади, мають унікальні повноваження, які дають їм змогу здійснювати власні функції та виконувати поставлені перед ними завдання [101, с. 156].

Як слушно вказує Ю.Г. Мороз, прокуратура заслуговує на окрему увагу в

контексті дослідження адміністративних повноважень та функцій правоохоронних органів. Хоча цей орган публічної влади і включається до категорій «правоохоронний орган» та «орган охорони правопорядку», однак виходить за межі обсягу поняття «орган правопорядку». Так, виходячи з положень п. 2. ч. 1 ст. 131-1 Конституції України, прокуратура має повноваження, відмінні від тих, які мають органи правопорядку – останні здійснюють досудове розслідування й оперативно-розшукову діяльність. При цьому, відповідно до п. 9 р. XV Основного Закону, прокуратура як орган охорони правопорядку у «перехідний» період виконувала функцію досудового розслідування до початку функціонування органів, яким законом передані відповідні функції [118, с. 29].

Н.О. Рибалка правоохоронну діяльність включає до складу категорії правозахисної діяльності як різновиду юридичної діяльності, що полягає у нормативно регламентованій системі юридично значущих дій, послідовно здійснюваних спеціально уповноваженими на те суб'єктами у встановленому законами порядку, способі та формі, які направлені на недопущення порушення прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави, вжиття правових заходів щодо їх поновлення в разі порушення і притягнення осіб, з вини яких допущено ці порушення, до встановленої законом відповідальності [170, с. 146]. Відтак правоохоронну діяльність прокуратури слід розглядати як таку, що є частиною її правозахисної діяльності.

В.Я. Тацій справедливо зауважує, що функціональне призначення прокуратури має враховувати два основні напрями її діяльності – участь прокурора в кримінальному провадженні та діяльність, що здійснюється поза кримінальним провадженням [200, с. 16].

З ним погоджується і В.М. Харченко, який зазначає, що роль органів прокуратури безпосередньо пов'язана з реалізацією ними правоохоронної функції держави як основного напрямку їх діяльності. Саме діяльність прокуратури, що пов'язана з участю прокурора в кримінальному провадженні, і та, яка здійснюється поза кримінальним провадженням, реалізуються в межах правоохоронної функції та включають такі види діяльності, як нагляд за додержанням і застосуванням законів,

захистом прав і свобод громадян, а також представницька функція прокуратури. В.М. Харченко вказує, що правоохоронна функція держави пов'язана насамперед із забезпеченням прав, свобод та інтересів людини й громадянина, конституційного ладу, а також зміцненням правопорядку, протидією злочинності (можливим злочинам і правопорушенням) тощо. У цьому сенсі діяльність органів прокуратури охоплює майже всі аспекти правоохоронної функції держави, має місце під час здійснення більшості напрямів останньої, реалізуючи її в повному обсязі, а не частково [210, с. 174].

Недоліки та юридичні колізії конституційних і законодавчих норм є серйозним правовим бар'єром для здійснення належного державного управління відповідно до принципів правої держави та верховенства права, викорінення правових передумов, що сприяють корупції. До такого висновку дійшли В.І. Курило та А.В. Самохін [89, с. 285]. Відтак реформування законодавства, спрямоване на врегулювання діяльності й функціонального навантаження прокуратури, покликане забезпечити якісно новий рівень правового регулювання цієї інституції.

Ю.І. Андрієвська визначає реформу прокуратури в Україні 2014 року як таку, що позитивно вплинула на становлення прокуратури як правоохоронного органу новітнього типу. У тому числі дослідниця підкреслила, що позбавлення органів прокуратури та відповідне виключення із законодавчих актів так званої групи повноважень «загального нагляду» стало цілком логічним законодавчим кроком (виключення зазначеної функції) на шляху реформування прокуратури як складового елементу системи правоохоронних органів України; збільшення кількості гарантій щодо забезпечення незалежності прокурора сприяє посиленню незалежності прокурора від прокурорів вищого рівня; нова система територіальної організації органів прокуратури сприяє розриву «корупційних зв'язків», які непоодинокі мають місце (особливо в невеликих населених пунктах), наприклад, між районним суддею, прокурором, керівництвом поліції тощо [2, с. 249].

Виконання своїх правоохоронних функцій органи прокуратури здійснюють, зокрема, і в рамках співпраці з іншими правоохоронними органами. Так, Наказом Офісу Генерального прокурора від 08.02.2021 року № 28 було затверджено

Порядок координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності, якими визначено процедури проведення координаційних нарад із керівниками правоохоронних органів, спільних нарад керівників правоохоронних та інших державних органів, створення міжвідомчих робочих груп, обміну аналітичною інформацією, проведення спільних аналітичних досліджень, урегульовано контроль за виконанням спільних узгоджених заходів [154].

Р.В. Мазурик наголошує на важливості подальшого громадського обговорення інноваційної моделі організації та діяльності органів прокуратури у контексті здійснення ними діяльності як правоохоронними органами, включаючи залучення міжнародних і національних експертів у сфері державного будівництва, правоохоронної діяльності, інформатизації та діловодства. На його думку, ключовою у процесі підготовки проекту інноваційної моделі організації та діяльності місцевих органів прокуратури як правоохоронних органів є роль Офісу Генерального прокурора. Зокрема, важливим елементом інноваційної моделі організації та діяльності прокуратури є створення у структурі апарату органу прокуратури управлінь забезпечення діяльності керівника органу прокуратури, який має включати в себе також і відділ координації роботи правоохоронних органів. Таке управління забезпечення діяльності керівника органу прокуратури повинно стати ядром управлінського апарату та увібрати в себе функції багатьох існуючих управлінь і відділів [98, с. 155].

Отже, реалізуючи з-поміж іншого правоохоронну функцію держави, органи прокуратури наділені винятковим адміністративно-правовим статусом, що дозволяє прокуратурі здійснювати представництво як держави у частині підтримання публічного обвинувачення, здійснення процесуального керівництва кримінальним розслідуванням, нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, так й інтересів громадянина у визначених законом випадках.

Як справедливо зауважував С.В. Банах, участь прокуратури в адміністративних правовідносинах віддзеркалена розвитком самої концепції адміністративного права. Балансування меж процесуальних повноважень, що

перетворилось на скасування функції загального нагляду, є демонстрацією незворотних конституційних змін, які модернізували уявлення про участь прокурора у відносинах поза сферою кримінального переслідування. Таке ухвалення Верховною Радою України змін до законодавства про прокуратуру є лише однією із численних історико-правових перетворень на шляху до пошуку оптимальної функціональної моделі публічного обвинувачення. Лиш на цьому прикладі засвідчується, що вивчення історичних аспектів закладає передумови формування вітчизняного системного уявлення про адміністративно-правовий феномен органів прокуратури та його трансформацію у сучасних реаліях правової держави [8, с. 23].

О.Ю. Торяник у своєму дисертаційному дослідженні зазначає, що прокуратура, як і суд, основною метою має захист прав та законних інтересів людини, держави і суспільства, тому, враховуючи її функції, вбачається органом у системі судової влади. Віднесення прокуратури до судової гілки влади може стати фундаментальним і принциповим кроком на шляху її реформування. Це може забезпечити об'єктивність і незалежність органів прокуратури та відповідатиме сучасним тенденціям визначення ролі прокуратури у розвинутих демократичних державах. Отже, віднесення системи органів прокуратури України до судової гілки влади є оптимальним способом усунення законодавчої невизначеності щодо місця в конституційній системі органів державної влади [204, с. 94].

Л.Р. Грицаєнко вказує, що за сучасних умов не можна допускати догматичного трактування поділу державної влади, як раз і назавжди існуючої схеми. Прокуратура України не входить до жодної із класичних гілок влади, а займає в системі органів державної влади самостійне місце та функціонує як елемент механізму стримування і противаги, сприяючи консенсусу між органами державної влади [49, с. 25].

М.Бурбика звертає увагу на те, що місце та значення органів прокуратури у системі державної влади визначається тим, що: вони виконують роль «стримувань і противаг» між різними гілками влади; вони складають єдину систему органів влади, засновану на принципі централізації з підпорядкуванням нижчих органів

вищим, що підвищує рівень їх незалежності від зовнішніх впливів; вони наділені правом здійснювати нагляд за додержанням і застосуванням законів контролюючими органами; вони не втручаються в оперативну діяльність піднаглядних органів, не підміняють їх діяльність [30, с. 48], [31, с. 50].

На думку М.К. Якимчука, за своїм призначенням прокуратура є елементом системи стримувань і противаг, який не тільки запобігає прийняттю незаконних актів та здійсненню протиправних дій, а й сприяє взаємодії гілок влади з метою підтримання режиму законності та правопорядку, забезпечення та захисту прав і свобод людини і громадянина. Прокуратура має низку конституційних і законодавчо закріплених ознак, а саме: 1) це єдина централізована система, яка здійснює покладені на неї функції автономно і має особливий конституційний механізм призначення керівника цієї системи – Генерального прокурора України; 2) її повноваження, організація і порядок діяльності визначаються окремим законом; 3) одним із принципів організації та діяльності прокуратури є її незалежність від будь-яких органів державної влади; 4) незалежність та єдність забезпечуються жорсткою централізацією і внутрішньою побудовою органів прокуратури, заснованою на принципі суворого підпорядкування [227, с. 10].

М.І. Мичко вказував, що у питаннях визначення місця прокуратури у системі органів державної влади існують такі основні позиції:

– прокуратура повинна знаходитися в системі законодавчої влади. В основі такої думки лежить теза про те, що прокуратура діє на основі повноважень, отриманих від законодавчої влади, і підконтрольна останній. Указується також на те, що без прокуратури законодавча влада виявиться фактично безвладною у зв'язку з відсутністю органу, який би контролював виконання рішень, що приймаються;

– прокуратура повинна входити до системи виконавчої влади, оскільки однією з її функцій є організація виконання законів, а контроль і нагляд є засобами вирішення цього завдання. Радикальні прихильники цієї позиції бачать прокуратуру в структурі Міністерства юстиції, посилаючись при цьому на досвід США й інших країн, у яких Генеральний прокурор і міністр юстиції поєднані в

одній особі;

– прокуратура повинна бути частиною системи судової влади» [116, с. 210].

Як зазначає С.В. Банах, з яким ми цілком погоджуємось, слід підтримати наукову позицію щодо розуміння органів прокуратури як самостійної правової інституції, а також елемента системи органів державної влади, не відносячи її до жодної з гілок. Проведення низки реформ судової та правоохоронної системи вплинули та змінили роль і місце органів прокуратури у системі органів публічної влади. Але чинне законодавство прямо не вказує нам на приналежність органів прокуратури до конкретної з гілок влади. На сьогодні реформа по суті ще триває і є лише початком значних зрушень, що очікують на прокуратуру України. Останні законодавчі зміни викликані бажанням привести роботу прокуратури у відповідність до європейських стандартів та запровадити першочергові і, багато в чому, тимчасові заходи, що пов'язуються насамперед із кадровим перезавантаженням органів прокуратури через атестацію чинних прокурорів, а також надання можливостей всім добросовісним кандидатам, які мають належні теоретичні знання та практичні навивки, на конкурсних засадах обійняти посаду прокурора у будь-якому органі прокуратури [8, с. 112]. Як вказує І.М. Білодід, сьогодні місце прокуратури в системі державної влади не знайшло свого чіткого законодавчого закріплення. Її не можна віднести до однієї з трьох визначених у Конституції України гілок влади [24, с. 4].

Як вказує С. Подкопаєв, основним завданням судів у будь-якій демократичній державі є вирішення конкретних спорів про право. Саме тому, за загальним правилом, суд не має права з власної ініціативи порушувати провадження у справі, тобто ініціатива розгляду справи має виходити не від суду, а від наділеної відповідним процесуальним правом сторони – позивача, заявника, прокурора тощо. На відміну від цього, компетенція органів прокуратури має іншу природу. Здійснюючи підтримання державного (публічного) обвинувачення в суді або представництво інтересів громадянина чи держави, прокурори у разі встановлення ознак адміністративного чи кримінального правопорушення

здійснюють передбачені законом дії щодо порушення відповідного провадження; вони можуть подавати позовні заяви, апеляційні чи касаційні скарги, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами тощо. При здійсненні нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах та при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, прокурори можуть із власної ініціативи надавати письмові вказівки, які підлягають негайному виконанню. Отже, прокуратура є активним суб'єктом, який не вирішує спір про право, а може ставити перед судом питання про його вирішення, якщо існують передбачені законом підстави. Крім того, система прокуратури, як і органів виконавчої влади, характеризуються ієрархічністю та певним рівнем централізації, що не є властивим для судової системи [135, с. 115].

На підтвердження того, що в сучасних умовах прокуратура становить собою самостійну, окрему гілку державної влади, М.В. Косютою наведені такі міркування:

- а) органи прокуратури, безумовно, належать до державно-владних структур;
- б) прокурорська система в силу своєї єдності й централізації відзначається високим рівнем організаційної відокремленості;
- в) функції прокуратури докорінно відрізняються від функцій законодавчої, виконавчої й судової гілок влади;
- г) істотною специфікою відрізняються повноваження прокуратури;
- д) розділ, присвячений прокуратурі, займає самостійне місце в Основному Законі між виконавчою й судовою владою;
- е) перелік функцій, крім прокуратури, визначено безпосередньо в Конституції лише стосовно законодавчої, виконавчої й судової гілок влади [80, с. 18].

Отже, думку про те, що прокуратура не є складовою судової влади, вважаємо цілком обґрунтованою.

Прокуратура України є самостійним централізованим органом державної влади, що діє в системі правоохоронних органів держави та забезпечує захист від

неправомірних посягань на суспільний та державний лад, прав і свобод людини, а також основ демократичного устрою засобами і методами, що передбачені законом [8, с. 113]. Прокуратура не підпорядковується виконавчій або судовій владі, оскільки її діяльність є елементом системи стримувань і противаг між гілками влади, які формуються та утверджуються в державі після прийняття нової Конституції [111, с. 144]. При цьому І.М. Білодід і С. Белікова пропонують під правоохоронною діяльністю розуміти засновану на законодавстві діяльність спеціально уповноважених органів державної влади, що здійснюється у встановленому законом порядку за допомогою спеціальних засобів впливу, та спрямована на зміцнення законності та правопорядку в державі, охорону прав, свобод та законних інтересів суб'єктів права [8, с. 113], [17, с. 4].

Прокуратуру необхідно розуміти як ключовий суб'єкт системи кримінальної юстиції, головна місія якого полягає у забезпеченні законності під час здійснення досудового розслідування, вирішення інших питань у кримінальних провадженнях, пов'язаних із забезпеченням законності, а також доведення позиції держави в суді як завершення процесу кримінального провадження [13, с. 68]. Як вказує С.К. Гречанюк, позбавлення прокуратури деяких конституційних функцій призвело до зменшення рівня здатності прокуратури впливати на певні публічні відносини, що позначилося на правовому статусі прокуратури як органу правопорядку, який здійснює наглядові повноваження у сфері дотримання законів, і посилило (хоча і тимчасово) роль прокуратури в сфері кримінальної юстиції [47, с. 59].

Тому досліджуючи підстави включення прокуратури до механізму держави як правоохоронного органу, слід визначити такі: по-перше, потреба у забезпеченні загальнодержавних інтересів, права і свободи особи як однієї з найважливіших цілей, по-друге, формування системи контролю, здійснюваного за посадовими особами, державними органами та службовцями з оцінки їхньої роботи з погляду відповідності чи невідповідності поставленої мети та вимог законності, по-третє, захист територіальної цілісності країни, по-четверте, боротьба зі злочинністю.

Вивчення джерел юридичної практики дозволило зробити такі висновки: по-перше, слід визнати факт самостійності прокуратури в системі органів влади, по-

друге, прокуратура має публічно-правовий статус, по-третє, прокуратура – спеціальний правозахисний та каральний орган держави, по-четверте, прокуратурі відводиться головна роль у системі правоохоронних органів, по-п'яте, прокуратура наділена владними повноваженнями, які характеризують її як централізовану ієрархічну систему. Такий підхід до характеристики прокуратури дозволяє розглядати цей орган як сполучну ланку між судовою та виконавчою владою.

Отже, адміністративно-правовий статус прокуратури варто розуміти як сукупність певних встановлених державою якостей (прав та обов'язків) вказаного органу як суб'єкта адміністративного права. Ці властивості характеризують його потенційні можливості вступати в адміністративно-правові відносини у межах своєї правосуб'єктності та компетенцію, яку він має у сфері забезпечення реалізації його адміністративно-правового статусу. Головним елементом правового статусу органів прокуратури, що визначає їх роль та призначення у державі, є компетенція. При цьому, нами підтримується позиція авторів, які не відносять прокуратуру України до традиційних гілок влади, відзначаючи її специфічний статус та призначення.

Нормативна основа діяльності органів прокуратури регламентується Конституцією України [77], Законом України «Про прокуратуру» [163], іншими законами України, міжнародними договорами і угодами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, а також галузевими наказами Генерального прокурора.

Основним джерелом у сфері правового забезпечення органів прокуратури є безпосередньо Закон України «Про прокуратуру». У цьому фундаментальному акті визначені завдання прокуратури, її функції, принципи організації й діяльності, організаційна будова, порядок призначення на посаду прокурорів всіх рівнів тощо.

За Законом України «Про прокуратуру» правові основи діяльності прокуратури визначаються тим, що повноваження прокурорів, організація, засади та порядок діяльності прокуратури визначаються Конституцією України, цим Законом, іншими законодавчими актами. Органи прокуратури в установленому порядку в межах своєї компетенції вирішують питання, що впливають із загальновизнаних

норм міжнародного права, а також укладених Україною міждержавних договорів [163].

На новітньому етапі розвитку держави, організація та функціонування органів прокуратури України визначаються і регулюються понад 135 ключовими нормативними актами різного рівня. Ці акти відрізняються за юридичною силою, ступенем правового регулювання і призначенням: I) Нормативно-правові акти вищих органів влади України розділяються на дві категорії. Перша категорія визначає загальні положення, організаційно-правові засади функціонування прокуратури, а також аспекти матеріально-технічного, фінансового та соціально-правового забезпечення. Вона також встановлює статус прокурора в різних сферах судочинства, таких як господарський, цивільний, кримінальний чи адміністративний процес, а також при здійсненні прокурорського нагляду. Друга категорія визначає повноваження прокуратури. Ці суспільні відносини на вищому рівні регулюються Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України в рамках їхньої компетенції. II) Прийнято понад десять рішень Конституційного Суду України стосовно організації діяльності і повноважень прокуратури України. Конституційний Суд прийняв рішення щодо офіційного тлумачення окремих статей, стосовно Закону «Про інформацію», Закону «Про прокуратуру» тощо. III) Відомчі нормативні акти, котрі регулюють організаційно правові аспекти діяльності органів прокуратури, а саме: організацію і порядок діяльності, роботу з кадрами, встановлення організації прокурорського нагляду й організації роботи зокрема напрямів діяльності. Прийняття таких актів належить в основному Генеральному прокуророві. IV) Нормативні акти з міжнародного співробітництва, з поділом на міжвідомчі акти Офісу Генерального прокурора і юридичних установ зарубіжних держав; відомчі акти Офісу Генерального прокурора з питань міжнародного співробітництва з виділенням тих, що визначають загальні положення, питання виконання угод про міжнародне співробітництво та правову допомогу. У свою чергу також зауважується, що вирішення прокуратурою питань, що впливають з міжнародно-правових норм, полягає: а) у захисті гарантованих ними прав і свобод людини та громадянина; б) в реалізації відповідних повноважень, які стосуються

порушення і розслідування кримінальних проваджень, досудового розслідування, процесуального керівництва [224, с. 50].

Накази Генерального прокурора належать до категорії відомчих правових актів. Вони ґрунтуються на положеннях Конституції України, Закону України «Про прокуратуру», інших законів України та міжнародних договорів України. Накази Генерального прокурора видаються з ключових питань організації діяльності органів прокуратури. Вказівки, як правило, регулюють більш вузькі напрями діяльності органів прокуратури. Розпорядження пов'язані з реалізацією заходів разового або короткострокового характеру [31, с. 68].

Слід відмітити, що нормативна регламентація на відомчому рівні характеризується такими особливостями: по-перше, дотепер існують нормативні документи, які регулюють діяльність органів прокуратури, але були розроблені та запроваджені в практичну діяльність ще до вступу в силу нового Закону України «Про прокуратуру» і подекуди містять положення, які не відповідають чинному законодавству; по-друге, новий Закон «Про прокуратуру» запровадив іншу форму відомчого нормативного регулювання і перехід від концепції «наказів Генерального прокурора України» до концепції «накази Генеральної прокуратури України», що означає зміну форми владного (управлінського) впливу; по-третє, чинне законодавство вимагає реєстрації відомчого правового регулювання в Міністерстві юстиції у визначених законом випадках, чого раніше в діяльності Генеральної прокуратури України не було» [105, с. 170].

Наведені більш ніж 135 нормативно-правових актів, які регулюють широкий спектр соціальних відносин, особливо ті, що виникають при виконанні конституційних завдань прокуратури, враховуючи принципи її організації та функціонування, а також інших інститутів прокурорського нагляду за їхньою суттю і метою впливу на роботу прокуратури, можна систематизувати в чотири незалежні групи:

а) одна з них постійно перебуває в полі зору органів прокуратури з тим, щоб виконавці належним чином їх додержувались і правильно застосовували в конкретних життєвих ситуаціях. Цю групу нормативних актів складають закони в

широкому їх розумінні (власно закони, нормативні постанови Верховної Ради України, делеговане і санкціоноване законодавство). Саме названі акти визначають суть, зміст і предмет програм прокурорських перевірок з дотримання законності. Відсутність законів вказує на безпредметність прокурорського нагляду та іншої діяльності щодо здійснення конституційних функцій прокуратури;

б) самостійну групу складають юридичні акти, що належать до об'єкта прокурорського нагляду і аналізуються, оцінюються прокурорами з точки зору того, чи відповідають вони вимогам закону. Це насамперед акти з виконання законів, застосування їх норм при вирішенні конкретних життєвих ситуацій юридичного значення (постанови слідчого, судді, вироки, ухвали суду, накази, розпорядження керівників установ, підприємств, організацій тощо). Не важко помітити, що акти перших двох груп перебувають поза межами власно прокурорської системи і створюють суттєві елементи середовища її «мешкання», функціонування як об'єкт і предмет прокурорського нагляду. Стосовно конкретної діяльності того чи іншого органу прокуратури середовище функціонування прокурорської системи завжди ситуативне, змінюване оскільки прокурору доводиться мати справу з конкретною людською поведінкою, котра далеко не постійна. Удосконалюється, змінюється і відповідне законодавство;

в) правові норми, котрі безпосередньо визначають прокурорську систему, встановлюють її структуру, порядок формування органів прокуратури, принципи діяльності, задачі, функції і обов'язки прокуратури в цілому й на самостійних напрямках її діяльності тощо. Тобто у даному випадку маються на увазі ті норми, що регулюють статичну сторону прокуратури;

г) через те, що прокурорська система функціонує й динамічна, вона має норми, які регулюють безпосередню практичну діяльність органів прокуратури, сам процес, порядок здійснення її конституційних функцій [5, с. 28].

Узагальнення всього відомчого масиву правових актів дозволяє говорити про існування таких їхніх груп:

1) Статусні – визначають правовий статус певних структурних підрозділів, їхню компетенцію, повноваження, що формує межі та загальні положення їхньої адміністративної діяльності.

2) Організаційні – розкривають організаційні засади всіх напрямів діяльності, включаючи адміністративну.

3) Галузеві (функціональні) – визначають адміністративні процедури реалізації конкретних конституційних функцій [99, с. 161].

Відомчі нормативні акти Офісу Генерального прокурора і власне Генерального прокурора є найчисельнішими у групі правового забезпечення адміністративної діяльності органів прокуратури і мають ключове регламентаційне значення для функціонування цих органів».

Отже, хоча нормативною основою діяльності прокуратури України є Конституція України та Закон України «Про прокуратуру», при цьому, назважаючи на те, що відповідно до ст. 92 Конституції України, організація і діяльність прокуратури визначаються виключно законами України, все ж таки механізми реалізації зазначеного закону визначаються відомчими наказами Офісу Генерального прокурора України, які становлять значну базу нормативної регламентації діяльності прокуратури в Україні.

Дослідження змісту та видів адміністративних повноважень органів прокуратури України доцільно розпочати з характеристики компетенції прокуратури. Саме слово «компетенція» в перекладі з латинської означає «належність по праву», а змістовна суть його включає в себе дві складові: коло повноважень будь-якого органу чи посадової особи; коло питань, в яких дана особа володіє пізнанням, досвідом. Це поняття характеризує можливості особи щодо участі в певних правовідносинах, що тягне за собою набуття певних прав чи реалізацію обов'язків [22, с. 64].

В.М. Бевзенко та Р.С. Мельник вважають, що компетенція, крім прав та обов'язків суб'єкта публічної адміністрації, включає в себе ще й його функції та відповідальність [113, с. 181]. На думку І.М. Білодіда, така думка є не зовсім правильною, оскільки зазвичай функції досліджуються в межах цільового блоку, а

відповідальність взагалі вважається окремим елементом адміністративно-правового статусу суб'єкта владних повноважень [22, с. 65].

Так, І.М. Білодід робить висновок про те, що компетенцією є сукупність закріплених у законодавстві повноважень державно-владного суб'єкта, які реалізуються ним у певних правовідносинах. Компетенція прокуратури поширюється на правовідносини, що виникають у сфері здійснення нагляду за дотриманням законодавства, органами, які провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове розслідування, установами відбування покарань, іншими органами, які виконують кримінальні покарання чи застосовують заходи примусу, а також здійснення державного обвинувачення та представництва в кримінальному судочинстві у випадках, встановлених законодавством [23, с. 17].

Основоположними елементами компетенції органів прокуратури є їх права та обов'язки, які вона реалізовує у відповідній сфері, у тому числі в адміністративно-правових відносинах. В.М. Кравчук виділяє владні повноваження прокурора, під якими пропонує розуміти його права і обов'язки, які встановлені Конституцією та законами України, наділені особливим правовим змістом, реалізація яких впливає на життєдіяльність, поведінку і свободу громадян, функціонування інших органів державної влади і посадових осіб, що здійснюється в інтересах держави чи інтересах осіб, та здійснення яких забезпечено правовими гарантіями незалежності їх реалізації й державним примусом. На думку останнього, владні повноваження прокурора реалізуються у більшості випадків, у разі порушення вимог закону іншими суб'єктами державно-публічних правовідносин, також їм характерні спеціальні форми вираження (актипрокурорського реагування). Гарантії незалежності реалізації владних повноважень прокурора, створюють правове поле стабільності його діяльності, а державний примус забезпечує здійснення прокурором цих повноважень [82, с. 70], [83, с. 117].

Підсумовуючи, владні повноваження прокурора є однією з специфічних ознак, завдяки якій інститут прокуратури, прокурор набуває особливого правового статусу, визначених правомочностей у сфері професійної діяльності. Наявність та реалізація

владних повноважень вказує на реальну здатність прокуратури забезпечити поведінку іншої сторони в необхідних межах [201, с. 102].

Значну частину всіх повноважень прокуратури складають саме адміністративні, тобто ті, які реалізуються у сфері публічного управління. Наразі у науці адміністративного права відсутній єдиний погляд на поняття адміністративних повноважень. Частина дослідників визначає їх як сукупність прав та обов'язків, що їх такий суб'єкт має можливість використовувати (права) та мусить дотримуватися (обов'язки), здійснюючи свої функції [113, с. 182].

А.Л. Борко, досліджуючи адміністративні повноваження працівників судів, вказав, що ними є сукупність законодавчо встановлених їх прав і обов'язків, спрямованих на здійснення управлінської (організаційно-розпорядчої) функції у сфері організаційного керівництва діяльністю суду з метою забезпечення його нормального функціонування та реалізації покладених функцій [27, с. 274]. На думку Р.О. Сидоренка, адміністративні повноваження прокуратури України являють собою сукупність прав та обов'язків прокурора, які встановлені та гарантовані Конституцією і законами України, наділені особливим правовим змістом, реалізація яких впливає на поведінку і діяльність громадян, функціонування органів державної влади і посадових осіб, що здійснюються в інтересах, як окремих осіб, так і держави в цілому, та здійснення яких забезпечено правовими гарантіями їх реалізації [179, с. 679].

Основними ознаками адміністративних повноважень є те, що вони:

- належать спеціально визначеним суб'єктам органу державної влади;
- закріплені у відповідному нормативно-правовому акті;
- характеризують можливості посадових осіб щодо здійснення загального управління певним органом чи підрозділом;
- мають спеціальну процедуру передачі від одного суб'єкта до іншого [1, с. 89].

Адміністративні повноваження органів прокуратури закріплені в Конституції та законах України. Вони визначають можливості працівників прокуратури щодо участі у внутрішньоорганізаційних та зовнішньоуправлінських відносинах.

Реалізація вказаних прав та обов'язків має бути спрямована на виконання завдань, поставлених перед прокуратурою в чинному законодавстві.

Як зазначає І.М. Білодід, систему повноважень прокуратури можна відобразити наступним чином:

1) внутрішньоорганізаційні:

– представництво органів прокуратури у взаємовідносинах між собою та з органами державної влади, місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами;

– організація діяльності відповідної прокуратури;

– призначення та звільнення прокурорів із посад, забезпечення у випадку необхідності притягнення їх до відповідальності;

– призначення службовців на адміністративні посади;

– видання підзаконних актів управління;

– нагляд за своєчасним підвищенням кваліфікації прокурорами відповідної прокуратури;

– нагляд за дотриманням законодавства з питань ведення документації, статистики та інформаційно-аналітичної роботи;

2) зовнішньоуправлінські:

– видання обов'язкових для виконання вказівок та розпоряджень із питань здійснення оперативно-розшукової діяльності чи досудового розслідування, відбування кримінального покарання чи застосування заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян;

– ознайомлення з матеріалами справ, забезпечення збирання та дослідження доказів, подання клопотань та відводів;

– перевіряти законність наказів, розпоряджень, інших актів відповідних органів і установ, та в разі виявлення недоліків вживати заходів щодо їх усунення;

– відвідувати місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи, в яких засуджені відбувають покарання, установи, де перебувають особи, щодо яких застосовані примусові заходи медичного або виховного характеру;

- вимагати усунення порушень та причин і умов, що їм сприяли, притягувати винних до передбаченої законом відповідальності;
- координація діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності;
- інші, закріплені в законодавстві повноваження, спрямовані на реалізацію державно-владної функції прокуратури [22, с. 66].

Як справедливо вказує І.М. Білодід, наразі адміністративні повноваження органів прокуратури чітко не закріплені в жодному нормативно-правовому акті. Вони перераховуються разом з іншими повноваженнями. Більшість таких повноважень указано лише в загальному вигляді, що зменшує ефективність управлінських процесів, дозволяє керівникам прокуратур та їх підлеглим самотійно, не завжди вірно трактувати свої права та обов'язки [24, с. 7].

При цьому до адміністративних повноважень прокуратури і прокурора можна віднести всю систему повноважень, які не пов'язані безпосередньо з реалізацією процесуальних функцій та спрямовуються на забезпечення внутрішньої діяльності системи прокуратури, або реалізацію загально-управлінських функцій в правоохоронній системі.

Ми переконані, що управління в органах прокуратури – це особливий, такий, що здійснюється на основі та на виконання законів вид державної професійної діяльності суб'єктів управління (вищих уповноважених органів та керівників прокуратури) з вироблення та реалізації науково обґрунтованих регулюючих, організуючих та практичних впливів на підпорядковані органи та їх підрозділи спрямованих на впорядкування, узгодження та вдосконалення дій прокурорських працівників, організацію ефективної взаємодії між структурними підрозділами та апаратами прокуратури для досягнення завдань, що стоять перед прокуратурою, і завдань, зміцнення законності та правопорядку.

У публічному адмініструванні в органах прокуратури України варто ідентифікувати наступні концепти щодо адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України:

1) за своєю сутністю прокурор – це державний чиновник, який здійснює обвинувачення відповідачів у кримінальних справах від імені держави й деякі інші виключно публічні функції з метою захисту держави і громадян [10, с. 28];

2) прокуратура в Україні є конституційним органом, який належить до судової гілки влади і здійснює підтримання публічного обвинувачення в суді, організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням і вирішення відповідно до закону деяких інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними й іншими слідчими та розшуковими діями органів правопорядку з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства й держави [10, с. 28];

3) норми адміністративного права, що зосереджені в органічних законах про прокуратуру, судоустрій, кодексах та інших нормативно-правових актах, забезпечують діяльність прокуратури заради якісного і своєчасного підтримання прокурорами «публічного обвинувачення в суді, організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, представництво інтересів громадянина або держави в суді, нагляд за додержанням законів органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, іншими словами, норми адміністративного права є вторинними забезпечувальними в діяльності прокуратури порівняно з кримінально-процесуальними нормами та нормами кримінального права, які є первинними (основними) [163];

4) основою адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України є адміністративно-правовий статус прокурорів та органів прокуратури [10, с. 29];

5) невід'ємним складником в аналізованій сфері є адміністративно- правові відносини в діяльності органів прокуратури; питання забезпечення незалежності й деполітизації прокуратури; надання прокурорами своєрідних адміністративних послуг шляхом участі органів прокуратури у провадженні зі звернень громадян і

представництво органами прокуратури інтересів держави та громадянина в адміністративному суді; здійснення розпорядчої діяльності шляхом видання Генеральним прокурором, прокурорами регіональних прокуратур нормативних актів; здійснення виконавчої діяльності шляхом участі органів прокуратури у провадженні у справах про адміністративні правопорушення, прокурорський нагляд у сфері дисциплінарної відповідальності, управління взаємодією органів прокуратури з громадськістю; реалізація контрольних і наглядових повноважень; засади юридичної відповідальності працівників прокуратури; внутрішньоорганізаційна діяльність органів прокуратури, а саме робота з кадрами в органах прокуратури, засади та методологія оцінювання професійної діяльності прокурорів [10, с. 29];

б) змістом адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури є система норм адміністративного права, основоположні засади (концепції, доктрини і принципи правового регулювання), адміністративно-правові відносини й адміністративний інструментарій (форми та методи адміністративної діяльності й адміністративні процедури), які в сукупності формують комплексний інститут адміністративного права, що наповнений численними вертикальними й горизонтальними зв'язками, поєднує однорідні суспільні відносини [212, с. 138].

Водночас слід наголосити, що мета управління органів прокуратури полягає у задоволенні суб'єктивного права та законного інтересу особи, що звернулася із зверненням. Управлінські відносини, що виникають за ініціативою органу прокуратури зумовлені виконанням обов'язків, які на них покладені, або впливають із доручень інших органів чи посадових осіб [10, с. 30]. У визначеному контексті регулювання цих відносин, що виникають за ініціативою органу прокуратури має особливу цінність для захисту прав та законних інтересів особи. Адже коли особа сама звертається до органів прокуратури, то вона, звичайно, очікує на прийняття певного рішення. Проте якщо управлінські відносини починаються з ініціативи органу прокуратури, то прийняте рішення базується на фактах, здобутих саме органом прокуратури, вплив на прийняття рішення іншої особи (заявника) у цьому випадку є обмеженим [169, с. 285].

Організаційно-штатна структура органів прокуратури України поєднує в собі сукупність усіх посад у вказаних правоохоронних органах, які пов'язані між собою предметними, функціональними, адміністративними та територіальними взаємозв'язками. Для всіх органів прокуратури, незалежно від їх рівня в ієрархії та місцезнаходження, діють єдині правові норми, які визначають основоположні засади їх організації та діяльності. Залежно від виконуваних функцій, спеціалізації та інших характерних ознак для окремих органів прокуратури можуть встановлюватися специфічні умови праці або вони можуть наділятися спеціальними повноваженнями [24, с. 11].

Як вказується в юридичній літературі, за ознакою компетенції органи прокуратури поділяються на три рівні [189, с. 83]. На сьогодні це такі рівні: найвищий рівень – Офіс Генерального прокурора, другий рівень (або ланка) – обласні прокуратури, третій (найнижчий) рівень – окружні прокуратури. Спеціалізовані органи прокуратури є невід'ємним елементом прокурорської системи, що створюється у тих випадках, коли існує об'єктивна необхідність забезпечення законності у специфічних сферах діяльності, що мають особливу важливість для життєзабезпечення суспільства та держави. Пояснюється це тим, що адміністративно-територіальний принцип побудови органів прокуратури не завжди є оптимальним у тих випадках, коли робота прокуратури стосується низки специфічних сфер діяльності держави. Тому окремим елементом в системі прокуратури є Спеціалізована антикорупційна прокуратура. Станом на зараз це єдина спеціалізована прокуратура в Україні.

Кожному рівню організації управління «відповідає специфічний рівень управління. Кожен рівень суб'єкта здійснює управління об'єктом відповідного рівня; чим вищий суб'єкт управління, тим відповідальніші, ширші його завдання, оскільки він покликаний забезпечувати цілісність, структурно-функціональну й еволюційну єдність більшої кількості компонентів; водночас управлінські операції нижчестоящого рівня змістовніші, конкретніші, оскільки він здійснює без-посереднє управління. Тобто в місцевих прокуратурах до складу керівництва входить прокурор(як керівник відповідної місцевої прокуратури), його перший заступник та

заступники; в регіональних прокуратурах – керівник, перший заступник та заступники, керівники та заступники керівників структурних підрозділів регіональної прокуратури, в Офісі Генерального прокурора – Генеральний прокурор, його перший заступник та заступники, керівники та заступники керівників структурних підрозділів Офісу Генерального прокурора [189, с. 84].

С.В. Банах зазначає, що основними принципами адміністративного управління в органах прокуратури є закріплені у Конституції та інших законах основні положення, керівні, основоположні ідеї, закономірності, на яких ґрунтуються організація та діяльність прокуратури, здійснення прокурорами повноважень відповідно до функцій прокуратури. Система принципів організації та діяльності прокуратури, на думку цитованого вище науковця, містить: 1) загальні принципи, що визначають як організацію, так і діяльність прокуратури (принципи верховенства права, законності, демократизму та гуманізму); 2) принципи організації прокуратури (принцип системності побудови органів прокуратури, принцип конкурсного заміщення посад прокурорів, принцип прокурорського самоврядування та принцип прозорості організації прокуратури); 3) принципи діяльності прокуратури [10, с. 30].

Детальне вивчення даної наукової проблематики дозволяє сформулювати основні завдання публічного адміністрування в органах прокуратури, що базуються на актуальності ситуації взаємовідносин між прокуратурою та іншими суб'єктами соціально-політичної дійсності і полягають сьогодні у зміцненні авторитету органів прокуратури. До завдань управління органами прокуратури необхідно віднести:

- підвищення прозорості у діяльності прокуратури, доведення до широких верств населення інформації про соціальне призначення, правовий статус та особливості діяльності прокуратури в Україні;

- залучення представників громадськості до обговорення напрямів реформування органів прокуратури, шляхів вирішення актуальних проблем, що постають перед її працівниками під час виконання покладених на них повноважень;

- прогнозування можливості виникнення соціальної напруженості в окремих соціальних групах у сфері інтересів діяльності прокуратури та вжиття заходів щодо їх попередження;

- підвищення кваліфікації працівників органів прокуратури, насамперед оволодіння ними навичками якісного та ефективного спілкування;
- удосконалення відомчої нормативно-правової бази;
- організації постійних соціологічних досліджень громадської думки щодо діяльності органів прокуратури [227, с. 11].

Суб'єктів адміністративно-правових відносин за участю органів прокуратури, на думку О.М. Кобилянського, можна поділити на чотири групи за особливостями адміністративно-правового статусу: органи прокуратури всіх рівнів, прокурори всіх рівнів та органи прокурорського самоврядування разом із Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів, а також суб'єкти державно-владних повноважень і громадяни, фізичні та юридичні особи» [72, с. 12].

Слід акцентувати увагу на тому, що в адміністративних правовідносинах із суб'єктами владних повноважень представники органів прокуратури, як правило, займають подвійне становище, будучи підпорядкованим суб'єктом у відносинах зовнішнього характеру. Адміністративно-правове регулювання забезпечення діяльності прокуратури здійснюється за двома напрямками, а саме щодо суспільних відносин, які складаються в системі органів прокуратури, а також відносин, які формуються у зовнішній сфері. У свою чергу, внутрішньо-організаційна діяльність забезпечує функціонування органів прокуратури, включаючи визначення їх організаційної структури, підбір, навчання кадрів, матеріально-технічне забезпечення, постановку поточних завдань і здійснення нагляду за їх виконанням. Якщо говорити про здійснення зовнішнього забезпечення, то органи прокуратури створюють умови для виконання своїх основних завдань. Отже, до особливостей правового забезпечення публічного адміністрування в органах прокуратури слід віднести норми, у яких закріплюються як зовнішні, так і внутрішньо-організаційні відносини з управління та контролю у сфері прокуратури. Адміністративно-правове регулювання визначає повноваження прокурорів, форми та гарантії їх реалізації, а також норми, що містяться в нормативних актах. Діяльність прокуратури полягає у створенні сприятливих умов для виконання цієї діяльності, тобто під забезпечення

підпадають охорона, захист і реалізація, що робить забезпечення певним об'єднуючим фактором [217, с. 140].

І.М. Білодід систему органів прокуратури визначає як централізовану багаторівневу структуру, яка побудована на принципах функціональності, предметності, територіальності та внутрішньої організаційної підпорядкованості [24, с. 13].

О.І. Безпалова вказує, що свою діяльність органи прокуратури зобов'язані здійснювати гласно, систематично інформуючи органи державної влади та громадськість про стан законності та правопорядку в державі та її окремих регіонах, заходи, що вживаються з метою їх зміцнення. Гласність у діяльності прокуратур усіх рівнів розглядається як важливий засіб запобігання злочинності, зміцнення законності та формування у суспільстві об'єктивної думки щодо виконання органами прокуратури покладених на них завдань і функцій, особисто організувати роботу на зазначеному напрямі. Особлива увага в контексті дотримання принципу гласності під час реалізації органами прокуратури правоохоронної функції держави має приділятися подіям, що набули великого суспільного резонансу або широкого розголосу. У такому випадку на запити засобів масової інформації або з власної ініціативи органи прокуратури уповноважені надавати у межах компетенції офіційні коментарі, в яких мають бути доведені до населення встановлені обставини з конкретної справи, основні вимоги національного законодавства та вжиті органами прокуратури заходи [17, с. 73].

Діяльність органів прокуратури повинна бути організована згідно з територіальним та функціональним (предметним) принципами. Розподіл повноважень між ними у виконанні покладених завдань визначається шляхом видання наказів Генерального прокурора та керівників регіональних прокуратур. Також організацію роботи прокуратур нижчого рівня забезпечують відповідні накази регіональних прокурорів. Розподіл обов'язків між керівниками регіональних та місцевих прокуратур регулюється наказами Генерального прокурора. Процедурні аспекти організації та порядку роботи Генеральної прокуратури і регіональних прокуратур визначаються регламентами.

Так, із практичної точки зору, регламенти визначають основні принципи, порядок та методи управлінської діяльності, зокрема, щодо розподілу повноважень між різними керівниками, функціонування структурних підрозділів та їх взаємодії, обробки та розгляду документів, видачі організаційно-розпорядчих актів, планування роботи, візитів до прокуратур, запрошення керівників та працівників прокуратури до вищих інстанцій, організації нарад, контролю за виконанням завдань, аналітичної та методичної роботи.

Відповідно до Закону, скасовується Положення про класні чини працівників органів прокуратури України, тобто вони позбавляться стереотипних звань, які були притаманні ще соціалістичній формі правління. До 2019 року в органах прокуратури діяли 10 класних чинів (державний радник юстиції України, державні радники юстиції 1,2,3 класів, старший та молодший радники юстиції, радник юстиції, юристи 1,2,3 класів). Важливим є те нововведення, що прокуророві нижчого рівня надаються не тільки вказівки, але й узгоджуються з ним прийняття певних рішень. Організація діяльності прокуратури нижчого рівня здійснюється згідно із наказами Генерального прокурора, а також наказами керівників регіональних прокуратур. Тобто матрична форма організації діяльності системи прокуратури не змінилася. Функціональні зміни в обов'язках Генерального прокурора, на думку С.В. Банаха, характеризуються наступними нововведеннями: – визначення переліку, складу та порядку роботи кадрових комісій; – розгляд скарг на прокурорів та ведення процедур здійснення дисциплінарного провадження; – встановлення порядку звільнення прокурорів у разі ліквідації, реорганізації або скорочення кількості прокурорів органу прокуратури [10, с. 32].

Обов'язки між керівниками регіональних та місцевих прокуратур визначаються та розподіляються наказами Генерального прокурора. Відповідно, регламент повинен регулювати найважливіші процедурні питання щодо організації та порядку роботи Офісу Генерального прокурора.

## **2.2 Сутність адміністративних функцій прокуратури України.**

Призначення органів прокуратури в умовах формування громадянського суспільства в Україні, на думку Д.І. Єрмакова, полягає:

- 1) в утвердженні верховенства права та Закону;
- 2) в забезпеченні дотримання прав, свобод та інтересів громадян, гарантованих Конституцією, міжнародними актами та Законами України,
- 3) у зниженні рівня злочинності в суспільстві, тобто забезпеченні громадської безпеки та громадського правопорядку;
- 4) в безпосередньому захисті прав соціально-вразливої категорії населення;
- 5) у підвищенні рівня правосвідомості та правової культури серед населення, що сприяє укріпленню правопорядку, а також свідомому та активному формуванню громадських інститутів, які будуть спроможні перейняти на себе більшість державних функцій» [53, с. 37].

Проте слід вказати на той факт, що перетворення органів прокуратури з одного із механізмів каральної системи на ефективний інструмент забезпечення законності в державі – це процес не одного дня і року, який повинен супроводжуватись наявністю політичної волі до змін, очищення від негативних явищ (в першу чергу, корупційних), а також розуміння суспільства необхідності цих змін. Існує багато прикладів пострадянських країн, де прокуратура збережена в тому вигляді, якою її формувала радянська модель тотального нагляду за громадянським суспільством та державними інституціями. Натомість такий стан обумовлений, в більшій мірі, потребою підтримувати існуючу державну владу і контроль над громадянськими суспільством [99, с. 160].

У сучасних умовах трансформації прокуратури значно змінюється і функціональне призначення прокуратури.

Термін «функція», який увів у науковий обіг німецький учений Г.Ляйбніц, означає здійснення, виконання, коло діяльності, призначення, а також зміст самої діяльності. Відомо, що в теорії зміст функцій розуміють як напрям діяльності. Однак В.Сухонос та В.Зеленецький зазначають, що вказівка лише на те, що функція – це визначення напряму або вид процесуальної діяльності, нічого не дає для правильного усвідомлення поняття функції. У філософії поняття «функція»

вживається в декількох значеннях. Для суспільства функція визначається як службова роль (призначення) одного з елементів соціальної системи по відношенню до іншого або до системи у цілому; як роль, яку певний соціальний інститут виконує відносно споживачів суспільної системи більш високого рівня або інтересів соціальних груп і особистостей, які її утворюють [199, с. 95].

Функції держави – такі напрями діяльності держави, у яких безпосередньо виявляється її сутність як соціального явища. Функції державних органів такої якості мати не можуть; у них сутність держави не отримує безпосереднього вираження. Функції держави виконуються всіма чи багатьма державними органами, проте часто окремі органи грають пріоритетну роль справі здійснення будь-якої функції держави.

Під функціями органів зазвичай розуміються їх конкретні цілі та повноваження (компетенція).

Функції органу держави та її компетенція – поняття, що не збігаються. Функції органів держави є окремими напрямками у змісті їх практичної діяльності. Компетенція є виразом функцій у повноваженнях органу, його правах і обов'язках, тобто, є правовим встановленням їх обсягу та кордонів (меж).

Отже, функції державних органів є юридичним поняттям. Їх зміст залежить від вольових установлень держави, що визначаються об'єктивною дійсністю, реальністю, матеріальними умовами життя суспільства. Проте зміст функцій державних органів встановлюється та змінюється державою в особі тих самих органів та їх посадових осіб.

На відміну від функцій державних органів, функції держави виступають як політико-філософське поняття. Вони об'єктивні за своїм характером і залежать від волі людей. Перед державою не може стояти питання: здійснювати чи не здійснювати їй свої функції. Їх проведення обов'язкове й необхідне для існування та розвитку будь-якої держави, оскільки у функціях виражається її сутність, її внутрішня природа. Функції державних органів за змістом підпорядковані функціям держави, їх цілям і вимогам. Тому діяльність державних органів має бути суворо узгодженою з функціями держави.

При формулюванні поняття функцій прокуратури необхідно виходити, передусім, з визначення функцій держави, основою якої визначаються найбільш значні напрями її діяльності, оскільки прокуратура є самостійним державно-правовим інститутом.

Під функцією прокуратури слід розуміти встановлений законом самостійний вид її діяльності, що визначається соціальним призначенням прокуратури у її завданнях, що характеризується конкретним предметом відання, спрямований на вирішення цих завдань та потребує використання властивих йому повноважень та правових засобів.

Як вказує В.Сухонос, функції прокуратури визначають певні напрями її практичної діяльності відповідно до мети, а компетенція – це відображення функцій у повноваженнях прокуратури, її правах і обов'язках, тобто правове окреслення їх обсягу та меж. Функції прокуратури об'єктивно зумовлюють її компетенцію, до якої входять право й обов'язок здійснювати певного роду функції. Викладене дає можливість зробити важливий висновок: якщо наділення прокуратури або іншого державного органу тією чи іншою функцією не супроводжується визначенням її (його) повноважень з реалізації цієї функції, то це неодмінно викликає серйозні проблеми при виконанні функції, а також знижує ефективність діяльності при досягненні поставленої мети [199, с. 98].

На думку О.Михайленка, функції прокуратури зумовлюють її роль, значення і місце в державному механізмі, а також її систему та структуру. Система функцій впливає на соціальну компетентність органів прокуратури, їх призначення [115, с. 122].

У дослідженнях різних соціальних систем, явищ і процесів під час характеристики поняття «функція» використовується два підходи: функція як складова частина діяльності певного суб'єкта та функція як роль цього суб'єкта в певній системі [121, с. 16]. Як справедливо вказується в юридичній науці, визначення поняття «функції прокуратури» логічно мало б впливати з їх нормативного трактування. Проте в законодавстві про прокуратуру не було вироблено усталеного тлумачення цього терміну. Навіть термін «функції» в історії

прокуратури України законодавець використовував не завжди, замінюючи його поняттями «повноваження», «напрямки діяльності», «шляхи реалізації завдань» тощо [38, с. 9].

Немає єдності поглядів щодо поняття «функції прокуратури» і в юридичній науці. Так, М. Якимчук зазначає, що функція є одним із основних понять, через яке розкриваються структура і весь зміст діяльності органів прокуратури. Поняттям «функції прокуратури» охоплюються такі напрями діяльності її органів, які зумовлені завданнями, на вирішення яких вони спрямовані й повинні здійснюватися [228, с. 17].

На думку А.Лапкіна, функції прокуратури – це основні напрямки діяльності прокуратури, що безпосередньо виражають її сутність і призначення, передбачають особливі форми, методи та тактику здійснення [92, с. 16]. М.Косюта визначає функції прокуратури як вид діяльності, спрямований на досягнення цілей і виконання завдань у межах предмету її відання та компетенції [81, с. 122]. М.Стефанчук пропонує під терміном «функції прокуратури» розуміти зумовлені історичними і політично-соціальними рівнями розвитку людства напрямки впливу прокуратури як окремої визначеної соціально значимої інституції на суспільно-правову систему в цілому, свідомість. Волю та поведінку учасників цієї системи, зокрема людини, групи людей, суспільства, держави, що мають стійкий та стабільний характер і віднаходять свою реалізацію в юридичній діяльності прокуратури через застосування публічно-правових методів впливу, в результаті чого можуть бути закріплені у відповідних нормативно-правових актах [190, с. 43].

Функції прокуратури є результатом конкретизації основних напрямів діяльності держави в конкретній сфері, де питання про систему функцій прокуратури відображає різноманіття економічної, науково-технічної, ідеологічної та соціально-культурної, охоронної та зовнішньополітичної діяльності держави. Отже, функції прокуратури мають виходити із цільової настанови держави.

Функції прокуратури виражають пряму залежність між змістом діяльності прокуратури та завданнями, що ставляться державою. У зв'язку із чим природа функцій прокуратури визначається характером державно-владної діяльності. Вона

формується під впливом функцій держави, цим функції висловлюють якісні особливості діяльності прокуратури та завдань, які вона покликана вирішувати.

Функції «матеріалізуються» через державно-владну та професійну юридичну діяльність. Тому функції прокуратури є найважливішим показником адаптивності прокуратури до закономірностей розвитку суспільства і держави, що сприяє уточненню основних напрямів діяльності прокуратури.

Єдність завдань та функцій прокуратури – це емпірична основа для утворення зовнішніх та внутрішніх, вертикальних та горизонтальних зв'язків між функціями держави та прокуратури, а також елементами єдиної системи прокуратури. Функціями охоплюється весь комплекс завдань, які стоять перед прокуратурою. Природним результатом таких відносин є створення взаємозалежної структури органів та установ прокуратури. Тому обсяг діяльності та повноваження прокуратури мають відповідати змісту завдань, на вирішення яких і спрямовані функції.

Зміст діяльності прокуратури – один із елементів змісту функції. Він виступає як підстава розмежування владних повноважень між прокуратурою та іншими органами державної влади, а також між органами та установами прокуратури. Предметно-змістовний характер функцій прокуратури формує прями залежності між професійною діяльністю прокуратури та її компетенцією, які передбачені лише нормами права. Через обсяг компетенції прокуратури досягається можливість виявлення сфер її державно-владної діяльності та встановлюється коло повноважень. Тому повноваження реалізуються, з одного боку, шляхом виконання функцій держави, з другого – через внутрішню організаційно-управлінську роботу. У зв'язку з цим у системі функцій прокуратури можна виділити два основні напрями матеріальний, який виходить із державно-владної діяльності, і формальний – поділ праці в системі прокуратури.

Окремі науковці звертають увагу на нижчевикладені ключові елементи поняття «функції прокуратури»:

– функції прокуратури, виходячи з етимологічного та загальнофілософського тлумачення, являють собою вид певної діяльності;

– така діяльність є засобом виконання відповідних завдань і спрямована на досягнення соціально значущих цілей, тобто є специфічною, притаманною лише органам прокуратури;

– функції прокуратури зумовлені відповідними метою і завданням, які органічно пов'язані з реалізацією державної політики. Функція – не просто результат діяльності, а те відношення, яке робить її доцільною, направленою, вказує на взаємозв'язок частки і цілого. Саме завдання визначають виникнення та існування функцій прокуратури, їх зміст і впливають на форми і методи їх здійснення;

– реалізація функцій прокуратури нерозривно пов'язана з використанням специфічних форм і методів, що значною мірою зумовлюють її ефективність;

– такий вид діяльності прокуратури реалізується в межах певного предмету відання та наданої їй компетенції. Це означає, що для реалізації кожної функції органи прокуратури наділяються повноваженнями, за допомогою яких і виконуються ті завдання, які покладені на органи прокуратури [121, с. 18].

На підставі викладеного можна говорити про відокремлення функцій прокуратури від функцій інших правоохоронних органів та правосуддя. Ось чому в єдиній системі прокуратури засновуються окремі органи і структурні підрозділи, де функції прокуратури – це повноваження, що здійснюються в рамках передбачених законом, діяльності органів і установ прокуратури, прокурорів і слідчих за рішенням завдань, що стоять перед державою, у сфері забезпечення законності. В Україні теоретики і практики стверджують, що функції прокуратури – це вид діяльності її органів, який визначається соціальним призначенням прокуратури і характеризується певним предметом відання і спрямованості на вирішення відповідних завдань [26, с. 65].

Історичний шлях конституційного розвитку прокуратури був непростим. Проте, незважаючи на реформи, що відбувалися, вона завжди посідала у державному механізмі визначене місце. Існування прокуратури у всі часи пояснюється об'єктивною необхідністю в прокурорському нагляді за виконанням і дотриманням законів, в яких, як правило, відбивалася воля носія влади. Тому

функції та організаційна побудова органів прокуратури постійно знаходилися в тісному взаємообумовлюючому зв'язку з організацією влади в державі [198, с. 6].

Традиційно функцію прокуратури розглядають як основну правову категорію, що розкриває суть, зміст, структуру та межі діяльності органів прокуратури [120, с. 63]. Як стверджує Жувака С.О., із прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 р. активізувався процес переформатування функціональної спрямованості діяльності прокуратури в Україні [56, с. 3]. Функція підтримання державного обвинувачення, яка на сьогодні трансформована у функцію підтримання публічного обвинувачення в суді, є публічним проявом діяльності органів прокуратури. Це означає, що її реалізація вимагає від прокурора відповідного вектору поведінки, який відповідав би засадам справедливості, об'єктивності та законності [120, с. 64].

14 жовтня 2014 р. Верховна Рада України ухвалила новий Закон України «Про прокуратуру», яким позбавила органи прокуратури України функції загального нагляду та всіх пов'язаних із цією функцією повноважень. Прокурори перестали здійснювати нагляд за додержанням і застосуванням законів усіма суб'єктами права та вживати заходи для усунення порушень закону стосовно будь-кого, хто відповідний закон порушує. У 2016 р. в межах судової реформи були внесені зміни до Конституції України, які остаточно залишили прокуратуру без повноважень зі здійснення загального нагляду. Позбавлені функції загального нагляду за додержанням прав і свобод людини й громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, органи прокуратури втратили потужний правовий інструментарій впливу на суб'єктів владних повноважень із метою забезпечення дотримання принципів верховенства права й законності. Прихильники такого обмеження повноважень прокуратури наголошували на тому, що прокурори часто використовували загальний нагляд для отримання неправомірної вигоди як умови скасування прокурорських перевірок і невнесення актів прокурорського реагування. Проте, незважаючи на корупційні ризики, функція загального нагляду та відповідні повноваження давали можливість прокурорам ефективно реагувати на

порушення законності та вимагати їх усунення від посадових осіб органів публічної адміністрації та інших осіб, ініціювати притягнення винуватих осіб до дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності. Крім того, інститут «законних вимог» прокурора давав змогу ефективно здійснювати процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах і застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, а також представництво законних інтересів держави в суді, а саме отримувати необхідну інформацію й документи від юридичних і фізичних осіб, вимагати та реально домагатися усунення порушення норм законів посадовими особами органів публічної адміністрації, забезпечувати своєчасне й повне проведення необхідних слідчих дій слідчими тощо [176, с. 113].

Згідно з Конституцією України, норми, які визначають засади функціонування прокуратури, прописані в розділі VIII «Правосуддя», де ст. 131-1 декларує, що «в Україні діє прокуратура, яка здійснює:

- 1) підтримання публічного обвинувачення в суді;
- 2) організацію та процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку;
- 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом» [77].

Заразом також наголошено, що на прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України. Водночас у пункті 9 розділу VI Конституції України сказано, що «прокуратура продовжує виконувати, згідно з чинними законами, функцію досудового розслідування до початку функціонування органів, яким законом будуть передані відповідні функції, а також функцію нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, – до набрання чинності законом про створення

подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій. Тобто аналіз вказаної конституційної норми свідчить про подвійну природу компетенції прокуратури та розподіл її функцій і повноважень на контрольно-наглядові та правозахисні. Хоча, згідно з Основним Законом України, положення, які визначають засади функціонування прокуратури, розміщені в розділі про судову владу [26, с. 62].

У Законі України «Про прокуратуру» та КПК України закріплено ще дві функції:

1. Координація діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю (п. 2 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру»). Як вказує Д.Супруненко, правовий статус працівника прокуратури як суб'єкта запобігання злочинам – це встановлені у кримінальному процесуальному законодавстві його правові повноваження. При цьому варто мати на увазі той факт, що головна особливість прокуратури в Україні, а отже, і особливість її правового статусу, полягає в тому, що вона є прокуратурою змішаного (наглядово-обвинувального) типу, тобто виконує функції і нагляду за виконанням законів, і кримінального переслідування [195, с. 43].

2. Міжнародне співробітництво. Важливим напрямом протидії злочинності є оперативно-розшукова профілактика, яка передбачає здійснення оперативно-розшукових і профілактичних заходів щодо осіб, схильних до вчинення злочинів, конкретних груп осіб, оточення, конфліктних ситуацій, причин та умов злочинів. Прокуратура виконує в державному механізмі особливу роль, зумовлену історичними традиціями, рівнем розвитку, функціонуванням правових інститутів, виконанням ними своїх правоохоронних завдань. Крім того, прокуратура є одним зі спеціальних суб'єктів конституційно-правових відносин, які діють від імені держави, мають суспільно необхідні та законодавчо регламентовані цілі, завдання, функції, повноваження та засоби їх реалізації [26, с. 62].

Важливо відзначити, що компетенція прокуратури може бути виражена шляхом функцій та повноважень. У цьому випадку основні функції прокуратури, визначені в Конституції як стійкі елементи її правового статусу, доповнюються або розширюються повноваженнями, які встановлюються і переглядаються через різні

нормативно-правові акти, такі як Закон України "Про прокуратуру", Кодекс адміністративного судочинства та інші. Важливо врахувати, що функції прокуратури України, що передбачені статтею 131-1 Конституції України та Законом України "Про прокуратуру", відзначаються своїм унікальним спрямуванням і призначенням, оскільки їх виконання сприяє закріпленню законності, захисту конституційних прав і свобод громадян, а також забезпеченню інтересів держави. Місце прокуратури у системі органів державної влади сьогодні обумовлюється функціями та завданнями, які покладаються на цей правоохоронний орган, і значенням для держави як гаранта законності. Відсутність конституційної функції прокурорського нагляду за дотриманням законів вимагає від державних органів, недержавних організацій, громадян розуміння нової моделі її функціонування і поступове перенесення відповідальності до компетентних органів, які утворюються в державі для забезпечення законності та правопорядку. Слід звернути увагу, що жоден міжнародно-правовий акт, який присвячений стандартам правового захисту, а також ролі прокуратури у сучасній системі органів публічної влади і правоохоронних органів, не містить переліку функцій прокуратури, зате встановлює загальні обов'язки прокурора як у межах кримінального провадження, так і поза ними; обов'язок захисту прав людини, публічних інтересів, а також гарантування законності [11, с. 381].

Функції прокуратури можна поділити на державні (правоохоронні) та внутрішні організаційно-управлінські (адміністративні). До системи державних функцій прокуратури включаються кримінальне переслідування, координація діяльності правоохоронних органів щодо боротьби зі злочинністю, участь у відправленні правосуддя, участь у правотворчій діяльності, співпраця з міжнародними організаціями та відповідними органами з питань правової допомоги та боротьби зі злочинністю, інформаційно-аналітична. При цьому дослідження правоохоронних функцій прокуратури перебуває поза основним предметом цього дослідження.

О.Мартинюк, з яким ми цілком погоджуємось, вказує, що традиційний підхід до наукових розробок проблем функціонування органів прокуратури, як правило,

надає можливості отримати уявлення про те, яким чином реалізуються їхні функції, які виникають проблеми, колізії і яким чином на практиці ці проблеми вирішуються. Для нашого дослідження принциповим є питання, які внутрішньоорганізаційні заходи необхідно здійснювати для ефективного забезпечення реалізації конституційних функцій прокуратури. Саме ці питання, на наш погляд, можуть розглядатись в якості адміністративної діяльності прокурорів щодо реалізації їхніх функцій. Фактично мова йде про те, що існує конкретно визначена конституційна функція, яка полягає у необхідності відповідного реагування прокурором і здійснення відповідної сукупності дій, проведення заходів, видання процесуальних та наглядових документів, а існують процедури – сукупність послідовних дій, які здійснюються як самим прокурором, так і іншими працівниками, і обумовлені потребою забезпечення реалізації функцій (процедури прийняття до розгляду відповідного провадження, управлінські рішення щодо розподілу проваджень, реєстрація, аналіз, розгляд тощо), які не носять процесуального або наглядового значення і мають організуючу і упорядковуючу природу [104, с. 137].

Управління розглядається як серія безпосередніх, взаємопов'язаних дій, спрямованих на досягнення мети. Ці дії, кожна з яких є окремим процесом, значною мірою визначають успіх діяльності структури [227, с. 94]. Звичайно, функції управління органами прокуратури на різних етапах розвитку державності не залишаються незмінними. Їхній зміст і обсяг залежать від багатьох соціально-економічних, політичних, історичних факторів. Кожен державний орган виконує відповідно до покладених на нього завдань визначену частину функцій держави. Наприклад, діяльність системи органів прокуратури спрямована на рішення основних напрямів, завдань, покладених на неї відповідно до Конституції України. Кожне з цих завдань припускає здійснення власного набору функцій. Функції, що відповідають головному призначенню тієї чи іншої соціальної системи, називаються основними (об'єктними). Вони індивідуальні для конкретної системи, що визначається своєрідністю об'єкта впливу, особливостями регульованих суспільних відносин» [168, с. 212]. Ефективність управлінського процесу в органах прокуратури залежить від якості управлінських рішень, що приймаються. Останнє

формується за рахунок використання необхідних мінімальних вимог до їх змісту та функціонального призначення, а також із використанням запропонованої у дисертації адаптованої технології прийняття та реалізації управлінських рішень в органах прокуратури.

Управлінські повноваження Генерального прокурора носять допоміжний характер стосовно функцій прокуратури, хоча й тісно пов'язані з правовідносинами, що виникають при здійсненні конституційних функцій. При цьому суттю його внутрішньо-управлінської діяльності є керівництво роботою органів прокуратури, яке включає і спрямування, тобто окреслення стратегічних напрямів її діяльності. Тобто йдеться про організацію діяльності прокуратури, заходи і дії щодо її певного упорядкування [134, с. 115].

Функції управління органами прокуратури призначені для упорядкування діяльності самої системи державного органу. Вони припускають різні види управлінської діяльності, здійснюваної з метою забезпечення успішної реалізації основних функцій. Щодо останніх функції управління носять допоміжний характер. Але кожна з них є відносно самостійною частиною управлінської діяльності, продуктом поділу праці та спеціалізації в управлінні, в результаті чого дані функції також поділяються на основні, вторинні та допоміжні [168, с. 212].

Функція як визначений вид управлінської діяльності характеризується відомою самостійністю, однорідністю і повторюваністю. Вона за допомогою відповідної їй організаційної структури забезпечує виконання завдань управління. Кожна функція має свою сферу дії і здійснюється специфічними методами та у відповідних формах [16, с. 27].

Отже, адміністративні функції прокуратури пов'язані із управлінською діяльністю в прокурорській системі. Управління прокурорською системою значною мірою пов'язане з організацією взаємодії, що є основним змістом структури прокуратури і полягає у відносинах субординації, координації і реординації елементів прокуратури.

Однак найбільш ґрунтовного законодавчого закріплення набули відносини субординації. З метою підвищення ефективності організаційно-управлінської

структури органів прокуратури та покращення взаємодії складових її елементів важливе значення набуває нормативно-правова регламентація фактично існуючих в органах прокуратури організаційно-управлінських відносин, які не вписуються в рамки субординації. Це відноситься до організації функціональної взаємодії всередині органів прокуратури рівних у посадовій ієрархії суб'єктів відносин, до організації зовнішньофункціональної взаємодії органів прокуратури з іншими соціальними системами та взаємодії між підлеглими та керівниками органів прокуратури у випадках, коли причиною взаємодії є ініціатива підлеглого керівника.

Функція управління поширюється на прокурорську систему в цілому або на окремі органи прокуратури. На форми і методи її здійснення впливає дія принципу єдності і централізації прокуратури та пов'язана з цим єдиноначальність у процесі прийняття управлінських рішень. Контроль в органах прокуратури, з одного боку, посідає самостійне місце, а з другого – є складовою частиною управління. Управлінські правовідносини тісно пов'язані з конституційними функціями прокуратури, а управлінські рішення часто виступають підставою для реалізації конституційних функцій. Формами управлінської діяльності слід вважати способи реалізації функції управління і управлінських повноважень органів і посадових осіб всередині прокурорської системи, передбачені законодавством і нормативними актами Генерального прокурора [198, с. 212]. А.А.Тогобіцька-Громова управлінські та організаційно-розпорядчі функції розрізняє як окремі види функцій [202, с. 3]. Як вказують С.Банах та В.Іванюк, із якими ми погоджуємось, функція управління є більш загальною і фактично поглинає організаційно-розпорядчу. У зв'язку з цим потрібно вказувати загальне поняття, оскільки лише одне часткове є невинуватим [11, с. 382].

Необхідно у визначенні закласти й те, що прокурор, який у зв'язку з призначенням виконує управлінські функції, продовжує виконувати й функції прокурора [29, с. 211]. На цьому наголошує І.І. Брус, котрий вказує, що перебування прокурора на адміністративній посаді у прокуратурі не звільняє його від здійснення повноважень прокурора відповідної прокуратури, оскільки прокурори України мають єдиний статус «прокурора» незалежно від адміністративної посади, яку

обіймають у прокуратурі. Тож, з цього слідує, що адміністративна посада прокурора існує окремо від його загального статусу як прокурора відповідної прокуратури, а відтак зобов'язує останнього виконувати повноваження та функції, покладені на нього Законом України «Про прокуратуру» [29, с. 211]. Отже, адміністративні функції прокурора як такого і прокуратури в цілому мають похідний статус і існують для забезпечення належної реалізації основних функцій, визначених Конституцією України.

У контексті досліджуваної проблематики можна ідентифікувати ознаки, які лягають в основу класифікації функцій управління прокуратурою України. Аналіз зазначених ознак класифікацій функцій управління органами прокуратури дозволяє зробити висновок, що найбільш конструктивним, а тому і перспективним є спосіб багатоаспектної класифікації. Найпоширенішою є класифікація функцій управління органами прокуратури за змістом виконуваних робіт. За цією ознакою розрізняють:

- 1) загальні функції управління, властиві всій системі управління в цілому й окремим її ланкам;
- 2) спеціальні функції управління, які забезпечують організуючий вплив на окремі сфери соціальної діяльності, що сприяє виконанню різних видів робіт у цих сферах;
- 3) забезпечуючі (допоміжні) функції управління, що обслуговують процеси реалізації загальних і спеціальних функцій [11, с. 382].

Загальні функції управління, на думку Кулинич С.А., це універсальні види (напрями) діяльності суб'єктів соціального управління. Це більш-менш відокремлені групи певних видів управлінської діяльності, котрі закріплюються за суб'єктами управління, напрямів їхньої роботи, що характеризуються спільністю властивих їм ознак, які здійснюються на всіх рівнях системи управління та розрізняються лише за обсягом і межами свого здійснення відповідно до управлінської ієрархії. Без них не може реалізуватись сам процес управління. Вони об'єктивно властиві будь-якому процесові адміністративного управління і є такою діяльністю, що визначається загальними закономірностями управління як соціальної категорії в цілому. У їхніх межах обмірковуються і розв'язуються найбільш загальні, що мають відношення до

всіх суб'єктів і об'єктів, завдання управлінської діяльності. Зважаючи на наведені характерні ознаки, вони позначаються як функції управління, що мають наскрізний характер [85, с. 11].

Стосовно спеціальних функцій управління в органах прокуратури, вчені зауважують, що це питання практично не висвітлене в науковій літературі. Таке не вказує на те, що такі функції відсутні в системі управління органами прокуратури, одна рівень дослідження функцій управління залишається дуже низьким. Навіть при безперечності існування та виконання зазначених функцій управління у практичній роботі, проблема полягає в тому, що законодавство про прокуратуру та теоретичні дослідження фактично не розкривають суті зазначених функцій та умов їх використання для досягнення ефективного функціонування всієї системи органів прокуратури. У результаті ці функції найчастіше реалізуються за розсудом окремого керівника, що неодноразово та регулярно веде до неузгодженості конкретних цілей та завдань організації та діяльності системи органів прокуратури.

До забезпечуючих (допоміжних) функцій управління слід віднести: кадрову, матеріально-технічну (господарську), фінансово-господарську, систематизації законодавства, статистики, діловодства і матеріально-технічного забезпечення. Зазвичай, виконання таких функцій в органах прокуратури покладається на спеціальні підрозділи, зокрема, функція систематизації – на відділ систематизації законодавства та зв'язків із засобами масової інформації Офісу Генерального прокурора; кадрова – на управління кадрів Офісу Генерального прокурора, відділи кадрів, атестаційні комісії прокуратур; фінансово-господарська функція та функція матеріально-технічного забезпечення – на управління матеріально-побутового забезпечення та соціально-побутових потреб та бухгалтерію Офісу Генерального прокурора; функція статистики – на керівників структурних підрозділів щодо її ведення та перших помічників прокурорів з питань статистики та контролю за веденням первинного обліку і статистики; функція діловодства здійснюються відповідно до інструкції з діловодства в органах прокуратури України секретаріатом (апаратом), відділом прийому громадян, розгляду звернень і депутатських та

адвокатських запитів. При цьому контроль організації та виконання даних функцій забезпечується керівниками прокуратур [168, с. 214].

Загальні, спеціальні та забезпечуючі функції існують поряд і взаємодіють одна з одною. Зважаючи на це, недооцінка тієї чи іншої функції чи несумлінне її виконання неминуче негативно відображається на всій системі функцій і результатах управління. Розвиток і вдосконалення всіх функцій управління сприяють покращенню роботи людей, пов'язаних з управлінням.

Так, наприклад, кадрова функція прокуратури полягає у формуванні кадрового складу прокуратури на всіх рівнях. Кадрова функція – «це специфічно повторювана і здійснювана у процесі управління органами та підрозділами прокуратури діяльність, змістом якої є: забезпечення її підрозділів і служб необхідним, що відповідає певним вимогам, контингентом людей, а також інформацією про нього, впровадження науково обґрунтованих методів добору, розстановки, навчання, виховання, стимулювання кадрів, правового регулювання проходження служби та надання правового захисту її працівникам [117, с. 91]. Під терміном «кадри органів прокуратури» розуміються всі кваліфіковані працівники, до яких, крім прокурорів, необхідно віднести членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії, членів Ради прокурорів України, державних службовців, науково-педагогічних працівників. Своєю чергою, прокурорським корпусом є сукупність усіх прокурорів органів прокуратури, метою діяльності яких є служіння закону, захист прав і законних інтересів людини, громадянина й держави. Орган прокуратури України – це організаційно відокремлений колектив посадових і службових осіб, сфера відповідальності якого поширена на відповідну територію (наділений повноваженнями у межах територіальної юрисдикції органу прокуратури), що очолює прокурор, підпорядкований і підзвітний лише вищому прокурору. Кадровою політикою в органах прокуратури на сьогодні визначено пріоритетний конкурсний порядок заміщення посад прокурорів, що у свою чергу потребує певної корекції шляхом необхідності проходження спеціальної практичної підготовки кандидата в органах прокуратури та теоретичної підготовки у Тренінговому центрі підготовки

прокурорів України як складового елементу освітнього процесу прокурора [180, с. 12].

Автори підручника «Прокурорське право» виокремлюють такі внутрішні функції управління в органах прокуратури, як:

- 1) аналітична;
- 2) прогнозування;
- 3) планування;
- 4) взаємодія органів і структурних підрозділів прокуратури;
- 5) управління;
- б) контроль виконання.

На думку вищезначених авторів, аналітична функція полягає в тлумаченні і поясненні процесів, що відбуваються в сфері правопорядку у відповідних регіонах, сферах правовідносин, в діяльності органів прокуратури щодо її зміцнення. Аналіз даних, що характеризують стан законності, не тільки дає знання реальної обстановки, але й дає змогу правильно визначати напрями та об'єкти нагляду, прогнозувати розвиток несприятливих тенденцій і процесів, розробляти превентивні заходи. Функція прогнозування полягає в тому, що визначаються тенденції розвитку стану законності на перспективу, правового регулювання, організаційної структури, стану кадрів тощо. Невід'ємною частиною управління в органах прокуратури є планування, найважливішими рисами якого, на відміну від прогнозування, виступають конкретність і раціональність. На першому етапі планування ставляться цілі, на наступному визначаються засоби, формулюються заходи, потрібні для досягнення поставлених цілей. Взаємодія органів, структурних підрозділів і окремих співробітників прокуратури полягає в знаходженні найбільш оптимальних функціональних зв'язків, форм співпраці з метою підвищення ефективності роботи і найменших витрат сил і засобів. Найважливішим завданням взаємодії є взаємне забезпечення прокурорських працівників повною, своєчасною і точною інформацією, яка дає змогу приймати і реалізовувати ефективні наглядові, слідчі й управлінські рішення. Організатором взаємодії структурних підрозділів органу прокуратури з окремих питань і напрямів діяльності повинні виступати прокурор і

його заступники відповідно до розподілу між ними обов'язків. Функція керівництва (управлінська) полягає у виробленні та ухваленні рішень з усіх основних питань організації і діяльності прокуратури. Оскільки управління в органах прокуратури носить цілісний характер, а всі його функції органічно взаємозв'язані, цей взаємозв'язок обумовлює виділення інтеграційної функції керівництва управлінням. Перевірки мають бути організовані таким чином, щоб при забезпеченні їх повноти і ефективності вони не створювали перешкод повсякденній поточній роботі підрозділу прокуратури, що перевіряється. Навпаки, присутність безпосередньо на місці кваліфікованих членів комісії має використовуватися як підмога у вирішенні проблем, що виникають. Контроль за виконанням завдань органів прокуратури – важливий елемент системи гарантій законності в безпосередній діяльності прокурорів і слідчих, засіб дії на підвищення його результативності, персональної відповідальності, виявлення та усунення недоліків та обставин, які їм сприяють. Функція контролю є одним із найважливіших обов'язків районного (міського) прокурора. Від організації контролю багато в чому залежить злагоджена робота органу прокуратури, послідовне і повне виконання планових заходів, якість розслідування кримінальних справ [26, с. 78].

Загалом погоджуючись із запропонованою класифікацією, все ж вважаємо що функція управління не може виключатися на рівні із зазначеними, оскільки за своїм змістом всі вони можуть трактуватися як елементи функції управління, тож виступають як функції «другого рівня» в порівнянні із загальною функцією управління.

У зв'язку з викладеним, функції управління як елемент процесу публічного адміністрування органами прокуратури необхідно розглядати не лише як допоміжні щодо конституційних функцій прокуратури, а й як структуроутворюючий елемент системи, що потребує належного правового закріплення в Законі України «Про прокуратуру» та у відомчих нормативно-правових актах статусу органів прокуратури різних рівнів та управлінських повноважень їх керівників. Це сприятиме запобіганню перевищенню ними і вищим керівництвом повноважень, а

також гарантуватиме додержання принципу законності в організації та діяльності прокуратури [168, с. 214].

Потрібно зазначити, що в сучасних постконфліктних умовах в органах прокуратури поєднуються ознаки державного органу виконавчої влади як правоохоронного органу з характеристиками і спрямованістю діяльності щодо забезпечення правосуддя. На думку вчених, таке поєднання є закономірним, когерентність повноважень прокуратури, їх змістовна сутність дозволяють виокремити прокуратуру в самостійний, незалежний від гілок влади державний орган, який рівновіддалений від виконавчої та судової гілок влади та, водночас, наближений до них у своєму функціональному призначенні [184, с. 66].

Отже, можна погодитися із загальноприйнятим поділом адміністративних функцій прокуратури на загальноуправлінські, спеціальні та забезпечуючі. При цьому, без належної реалізації забезпечуючих (кадрова, фінансова, матеріального забезпечення, тощо) неможлива ані належна реалізація загальноуправлінської функції, ані основних функцій прокуратури, визначених Конституцією України.

Функція управління як правове явище виступає поряд із цільовою (змістовною) характеристикою й іншою стороною діяльності. Йдеться про технологію, процедуру її прояву в управлінському впливі. Тобто функція реалізується у певних процедурах через застосування різних форм і методів управління» [168, с. 213]. Адміністративною діяльністю при реалізації конституційних функцій прокуратури запропоновано вважати сукупність послідовних дій, які здійснюються як самим прокурором, так і іншими працівниками органів прокуратури, і обумовлені потребою забезпечення реалізації функцій (процедури прийняття до розгляду відповідного провадження, управлінські рішення щодо розподілу проваджень, реєстрація, аналіз, розгляд тощо), які не носять процесуального або наглядового значення і мають організуючу й упорядковуючу природу [106, с. 29].

Відносно організаційно-управлінських аспектів діяльності прокуратури важливо відзначити, що основними формами її діяльності є зовнішні прояви, пов'язані з реалізацією організаційно-управлінських та конституційних функцій, а

також відповідних повноважень. Форми та методи виконання цих функцій визначаються принципом єдності та централізації прокуратури, який передбачає централізоване прийняття управлінських рішень. Контроль в органах прокуратури, з одного боку, має своє самостійне значення, а з іншого – є невіддільною частиною системи управління.

В основі фактичного втілення в життя реалізації функцій прокуратури лежить адміністративно-правовий механізм її регулювання та реалізації, який визначає та нормативно закріплює організаційну структуру, функції, форми, засоби та методи адміністративно-правового регулювання державної служби у правоохоронній сфері.

Вважаємо, що під адміністративно-правовими засобами регулювання діяльності прокуратури слід розуміти сукупність універсальних адміністративно-правових явищ: адміністративно-правових норм, правозастосовних актів, адміністративних договорів, юридичних фактів, суб'єктивних прав та обов'язків, учасників службових правовідносин, способів та прийомів державного управлінського впливу що забезпечують ефективність реалізації прокурорських функцій. Розглянуті засоби характеризуються низкою специфічних ознак.

По-перше, правові засоби регулювання функціонування прокуратури мають ознаки відношення до правових засобів публічно-правового характеру, що підкреслює їх адміністративно-правову природу та призначення. Завдяки адміністративно-правовим засобам працівники прокуратури мають можливість позитивної реалізації своїх суб'єктивних прав та обов'язків. При цьому саме в адміністративно-правовій діяльності роль та значення адміністративно-правових засобів проявляється у всій своїй повноті. Особливо яскраво засоби що розглядаються, реалізуються при використанні процедур, пов'язаних з безпосередньою організацією та здійсненням правоохоронної діяльності.

По-друге, адміністративно-правова природа засобів регулювання державно-службових відносин зумовлює наявність відповідної правової форми їх зовнішнього вираження: адміністративного законодавства, актів управління, актів правозастосування в галузі правоохоронної діяльності, крім того, певних спеціальних атрибутів службової діяльності, а саме: спеціальних звань, володіння

правом зберігання, носіння та застосування спеціальних засобів та зброї, службових посвідчень тощо.

Саме формалізація зовнішнього вираження та дії адміністративно-правових засобів визначає місце суб'єктів у механізмі адміністративно-правового регулювання діяльності прокуратури та встановлює конкретну форму їхнього зовнішнього вираження.

По-третє, до найважливішої додаткової ознаки адміністративно-правових засобів у механізмі адміністративно-правового регулювання діяльності прокуратури слід віднести і їх цільове призначення, тобто їх дію стосовно конкретного виду правовідносин.

Особливе місце займають адміністративно-правові засоби у сфері забезпечення проходження служби, свого роду «технології кадрової роботи» (відбір, розстановка, закріплення, переміщення, звільнення кадрів); адміністративно-правових процедур, пов'язаних з оцінкою професійно значущих якостей службовців (службова атестація), з навчанням та вихованням службовців (підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації), що виникають у зв'язку з реалізацією співробітниками прокуратури прав та обов'язків, обумовлених їх посадовими обов'язками наприклад, у зв'язку з прийняттям управлінських рішень під час проходження служби в прокуратурі), а також адміністративно-правові засоби, що застосовуються при виробленні державної кадрової політики у правоохоронній сфері та організаційно-правових напрямів її реалізації.

По-четверте, аналізуючи сутнісні характеристики адміністративно-правових засобів у механізмі адміністративно-правового регулювання діяльності прокуратури, не можна залишити поза увагою і таку їх ознаку, як універсальність дії. Знаходячи своє втілення у предметній сфері правозастосування, дані засоби використовують у всіх видах службових правовідносин, які зачіпають життєво важливі інтереси як держави та її органів, і окремого працівника.

По-п'яте, широке коло суб'єктів застосування адміністративно-правових засобів у механізмі регулювання діяльності прокуратури зумовлює наявність особливого процесуального (процедурного) характеру їх реалізації. Сутність цих

засобів передбачає «управлінський» порядок їх використання. Особливість адміністративно-правових засобів у тому, що є способами реалізації адміністративного правовідношення.

Отже, специфіка механізму адміністративно-правового регулювання реалізації функцій прокуратури сфери полягає в нормативному закріпленні адміністративно-правового статусу самих органів прокуратури, а також адміністративно-правового статусу прокурорів, що включає встановлення прав, обов'язків і відповідальності. У свою чергу, реалізація цих статусів пов'язана з безпосереднім здійсненням сфери функцій у сфері боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку, забезпечення особистої та громадської безпеки, виконання рішень про притягнення до юридичної відповідальності, а також внутрішньоорганізаційної діяльності прокуратури та координації взаємодії з іншими структурами суспільства та держави у вирішенні соціальних завдань.

Управлінські правовідносини тісно пов'язані з конституційними функціями прокуратури, а управлінські рішення часто виступають підставою для реалізації наглядових та інших конституційних функцій. Формами управлінської діяльності потрібно вважати способи реалізації функції управління й управлінських повноважень органів і посадових осіб всередині прокурорської системи, передбачені законодавством і нормативними актами Генерального прокурора України. Публічне адміністрування в органах прокуратури «відіграє важливу роль у процесі реалізації нею основної функції. Слід звернути увагу, що зміст адміністративно-правового регулювання діяльності прокуратури в Україні полягає у здійсненні нормативно-організаційного, цілеспрямованого та результативного впливу із застосуванням відповідного арсеналу адміністративно-правових засобів на ті суспільні відносини, що виникають під час виконання прокуратурою покладених на неї завдань. Водночас потрібно відзначити, що належне адміністративно-правове забезпечення діяльності прокуратури в Україні як складової частини правового регулювання її діяльності є необхідною передумовою підвищення результативності діяльності вказаних органів в Україні [8, с. 153].

Як зазначається в юридичній літературі, адміністративно-правовим забезпеченням реалізації функцій прокуратури є система адміністративно-правових засобів деталізації та конкретизації національного законодавства з метою ефективної (підтвердженої реальними результатами роботи та високим рівнем довіри населення) та оптимальної (здійсненої в найкоротші строки та з максимальною економією бюджетних ресурсів) реалізації визначених у Конституції та законах України функцій прокуратури [176, с. 111].

С.Циганок, досліджуючи поняття і зміст адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України, зазначає, що адміністративно-правове забезпечення діяльності прокуратури – це адміністративна діяльність прокурорів та органів прокуратури на основі реалізації норм адміністративного права заради якісного і своєчасного підтримання прокурорами публічного обвинувачення в суді, організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням і деякі інші функції через визначення адміністративно-правового статусу, забезпечення незалежності й деполітизації прокуратури, надання своєрідних адміністративних послуг, виконавчо-розпорядча діяльність і здійснення внутрішньо-організаційної діяльності, засади юридичної відповідальності працівників прокуратури та соціального захисту прокурорів. Підсумовуючи, звертаємо увагу, що С.Циганок справедливо зазначає, що невід’ємними складниками адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури є адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури; питання забезпечення незалежності й деполітизації прокуратури; надання прокурорами своєрідних адміністративних послуг шляхом участі органів прокуратури у провадженні зі звернень громадян і представництво органами прокуратури інтересів держави в адміністративному суді; здійснення розпорядчої діяльності шляхом видання Генеральним прокурором, прокурорами обласних (регіональних) прокуратур нормативних актів; здійснення виконавчої діяльності шляхом участі органів прокуратури у провадженні у справах про адміністративні правопорушення, прокурорський нагляд у сфері дисциплінарної відповідальності, управління взаємодією органів прокуратури з громадськістю; реалізація контрольних і

наглядних повноважень; засади юридичної відповідальності працівників прокуратури; внутрішньо-організаційна діяльність органів прокуратури, а саме робота з кадрами в органах прокуратури, засади та методологія оцінювання професійної діяльності прокурорів. Основою адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України є адміністративно-правовий статус прокурорів та органів прокуратури, а змістом – система норм адміністративного права, основоположні засади (концепції, доктрини і принципи правового регулювання), адміністративно-правові відносини й адміністративний інструментарій (форми та методи адміністративної діяльності й адміністративні процедури), які в сукупності формують комплексний інститут адміністративного права, що наповнений численними вертикальними й горизонтальними зв'язками, поєднує однорідні суспільні відносини [212, с. 138].

П.Шаганенко, досліджуючи адміністративно-правове регулювання організаційного забезпечення діяльності органів прокуратури, зауважує, що адміністративно-правове регулювання забезпечення діяльності прокуратури свідчить про важливість та одночасно складність виконання покладених на цей орган державою обов'язків. Адміністративно-правове регулювання має проводитися з обґрунтуванням вимог до науково-методичного забезпечення діяльності органів прокуратури України, що сприятиме дотриманню принципу законності в роботі самої прокуратури та адаптації її діяльності до законодавства зарубіжних країн, а також забезпечить узгодження напрямів діяльності прокуратури із потребами суспільного розвитку. Окрім того, П.Шаганенко відзначає, що недоліком адміністративно-правового регулювання організаційного забезпечення діяльності органів прокуратури є недосконалість законодавчих засад організації правового забезпечення в діяльності прокуратури. Всі елементи мають бути взаємопов'язані для утворення повноцінної системи організаційних заходів, що будуть спрямовані на якісне виконання завдань, поставлених перед прокуратурою, та вдосконалення прокурорської діяльності. Під час розробки заходів, спрямованих на розвиток адміністративно-правового регулювання забезпечення діяльності прокуратури, необхідно враховувати стандарти міжнародного зразка, що передбачають

відкритість і прозорість функціонування цього органу, що забезпечується у тому числі впровадженням громадського контролю за діяльністю прокуратури. Необхідними діями для реформування в зазначеній сфері є узагальнений аналіз науковців щодо забезпечення діяльності прокуратури та формулювання ряду суттєвих пропозицій, які мають стосуватися кадрового забезпечення, посилення гарантій незалежності прокурорів, а також посилення ролі прокуратури у сфері захисту прав та інтересів громадян у відносинах з органами публічної адміністрації. Вирішення цієї проблеми необхідно здійснювати засобами розробки правового механізму реалізації окремих повноважень органів прокуратури, які допоки залишаються практично нерегульованими в централізованому порядку [217, с. 142].

Ю.Г. Севрук вказує, що адміністративно-правові засоби забезпечення реалізації функцій прокуратури можна класифікувати за різними критеріями:

- за методом правового регулювання: на імперативні та диспозитивні адміністративно-правові засоби, а також засоби заохочення та рекомендації;
- за юридичною силою правових підстав застосування: на адміністративно-правові засоби, які передбачені чинними законами України; адміністративно-правові засоби, які застосовуються на підставі підзаконних актів Кабінету Міністрів України та Президента України; адміністративно-правові засоби, правовою основою яких є відомчі підзаконні нормативно-правові акти окремих міністерств та безпосередньо Офісу Генерального прокурора, включаючи спільні міжвідомчі накази;
- в залежності від суб'єкта застосування та кола суб'єктів щодо яких вони застосовуються: на адміністративно-правові засоби, які застосовуються безпосередньо Генеральним прокурором та його заступниками; адміністративно-правові засоби, які застосовуються керівниками обласних (регіональних), окружних (місцевих) прокуратур та їх заступниками; адміністративно-правові засоби, які є в арсеналі кожного прокурора, виходячи із його адміністративно-правового статусу, повноважень, згідно із розподілом обов'язків [176, с. 113].

Вважаємо такий підхід до визначення адміністративно-правових засобів реалізації функцій прокуратури дещо спірним, оскільки він охоплює лише нормативну базу що регулює реалізацію прокурорами своїх функцій. Адміністративно-правові засоби різноманітні, у своїй вони взаємозалежні і взаємозалежні, становлять монолітну систему, переплітаються з кримінально-правовими, фінансово-правовими, економічними заходами, різними методами організаційно-масової діяльності. Отже, у наведеній класифікації автор не виправдано звужує поняття адміністративно-правових засобів.

До адміністративно-правових засобів організації та діяльності органів прокуратури належать накази Генерального прокурора. «Базовим» наказом є наказ Генерального прокурора від 07 серпня 2020 р. № 365 «Про загальні засади організації роботи в органах прокуратури України» [152].

Відзначаємо, що нормативно-правові управлінські акти Генерального прокурора є багатоплановими документами, які, з одного боку, регламентують певні аспекти управлінської діяльності, а з другого – конкретизують окремі норми законодавства про прокуратуру. Нормативний характер мають вказівки Генерального прокурора про застосування норм кримінально-процесуального закону при розслідуванні злочинів. Юридичну силу положенням та інструкціям, розробленим в апараті Офісу Генерального прокурора, надають юридичні акти затвердження (накази), видані Генеральним прокурором. Окрім наведено, у прокуратурах нижчого рівня видаються й організаційно-управлінські акти у межах їх компетенції: накази, розпорядження, вказівки, інформаційні листи, листи зауваження тощо. Варто вказати, що за допомогою функцій досягається поєднання всіх компонент, забезпечується цілісність організаційної системи органів прокуратури.

Не можна не відзначити досить значний рівень інтенсивності управлінської нормотворчості Генерального прокурора у останні роки. Зокрема, було прийнято Накази від 13.04.2017 № 111 «Про затвердження Порядку організації роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України», від 15.04.2020 № 191 «Про організацію роботи з питань правового аналізу, систематизації та обліку актів

законодавства в органах прокуратури», від 06.08.2020 № 363 «Про організацію роботи органів прокуратури з особистого прийому, розгляду звернень і запитів та забезпечення доступу до публічної інформації», від 07.08.2020 № 365 «Про загальні засади організації роботи в органах прокуратури України», від 21.08.2020 № 389 «Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді», від 04.11.2020 № 509 «Про особливості виконання функцій прокуратури з питань захисту інтересів дітей та протидії насильству», від 11.11.2020 № 520 «Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури», від 08.02.2021 № 28 «Про затвердження Порядку координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності», від 17.03.2021 № 69 «Про організацію діяльності органів прокуратури з питань ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, статистики та її аналізу», від 30.09.2021 № 309 «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні», від 18.11.2021 № 365 «Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції поза межами кримінального провадження», від 29.12.2021 № 400 «Про організацію діяльності прокурорів з протидії порушенням прав людини у правоохоронній та пенітенціарній сферах», від 10.02.2022 № 25 «Про затвердження Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури України», від 17.05.2023 № 130 «Про особливості організації діяльності спеціалізованих прокуратур у сфері оборони», від 08.09.2023 № 253 «Про організацію нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність», від 12.09.2023 № 258 «Про організацію роботи органів прокуратури України у сфері міжнародного співробітництва» [161].

Так, М. І. Іншин вважає, що організацію будь-якої діяльності, насамперед, необхідно розглядати як її забезпечення. Так, з практичної точки зору, до організаційних форм публічного адміністрування в органах прокуратури доцільно віднести:

- 1) роботу аналітичного спрямування;
- 2) планування робочого процесу;

- 3) проведення нарад, зборів трудового колективу, інших заходів внутрішньо-організаційного спрямування;
- 4) діловодство;
- 5) забезпечення управління, у тому числі інформаційне, кадрове, матеріально-технічне;
- б) надання допомоги методичного характеру підпорядкованим підрозділам [64, с. 255].

Отже, під адміністративно-правовими засобами регулювання реалізації функцій прокуратури слід розуміти сукупність універсальних адміністративно-правових явищ: адміністративно-правових норм, правозастосовних актів, адміністративних договорів, юридичних фактів, суб'єктивних прав та обов'язків, учасників службових правовідносин, способів та прийомів державного управлінського впливу, що забезпечують ефективність реалізації функцій прокуратури.

### **2.3 Роль та значення адміністративних функцій прокуратури України в умовах реформування системи органів державної влади.**

Нині відбувається трансформація як конституційних функцій прокуратури (зокрема, позбавлення прокуратури функції загального нагляду), так і системи організації прокуратури, що, в свою чергу, призводить до зміни системи управління в прокуратурі, тобто і управлінських (адміністративних) функцій прокуратури.

Реформа правосуддя, що проводиться в Україні, обумовила перегляд статусу прокуратури: відхід від пріоритету наглядової діяльності і формування нової, європейської її моделі. У результаті законодавчих ініціатив із Конституції України було вилучено розділ VII «Прокуратура» у повному обсязі, а норми, які визначають юридичний статус органів прокуратури, включено до розділу VIII «Правосуддя». Зокрема, з переліку функцій прокуратури вилучено низку не властивих (за європейськими стандартами) їй функцій, таких як: нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина; нагляд за додержанням законів із цих питань

органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами (так званий загальний нагляд); нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян [26, с. 68].

Система прокуратури України в процесі реформування – це цілісний комплекс взаємозалежних органів, що функціонують на засадах верховенства права, законності, територіальності відповідно до адміністративно- територіального устрою країни і включають: Офіс Генерального прокурора, обласні прокуратури, окружні прокуратури, Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру та спеціалізовані прокуратури. Тобто, система прокуратури України в розумінні ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» становить сукупність органів прокуратури, які взаємодіють та об'єднані загальними цілями, завданнями й функціями». Вивчення праць вітчизняних і зарубіжних учених щодо напрямів реформування діяльності Офісу Генерального прокурора та її очільника (у сучасних умовах після 19 вересня 2019 р.) дає можливість визначити такі напрями діяльності Офісу Генерального прокурора:

- 1) визначення незалежного аудиту як єдиної можливої форми контролю за її діяльністю;
- 2) чітке законодавче закріплення вимог до кандидата на пост Генерального прокурора, зміна порядку заміщення його посади,
- 3) конституційно-правове визначення форм, методів та способів координації органів прокуратури України з іншими правоохоронними органами та комунікації з органами державної влади;
- 4) встановлення дієвої системи підвищення професіоналізму прокурорів, а також відповідне корегування кадрової політики;
- 5) підвищення рівня морально-етичних цінностей та засад доброчесності в діяльності системи органів прокуратури України [180, с. 14].

Реформування органів прокуратури розпочалося з прийняттям Закону України від 19 вересня 2019 року № 113-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури».

Основними положеннями Закону, що істотно змінили систему управління прокурорською системою та адміністративні функції (зокрема, кадрову функцію) є такі:

1) замість чинної структури органів прокуратури побудова після проведення атестації прокурорів нової структури у вигляді: Офіс Генерального прокурора, обласні прокуратури, окружні прокуратури. Надання Генеральному прокурору права ліквідувати та реорганізовувати окружні та обласні прокуратури;

2) ліквідація на той час військових прокуратур, але при цьому встановлення права Генерального прокурора у разі потреби утворювати спеціалізовані прокуратури на правах структурного підрозділу Офісу Генерального прокурора, обласних прокуратур, окружних прокуратур;

3) зменшення максимальної кількості працівників органів прокуратури з 15000 до 10000 осіб;

4) надання Генеральному прокурору повноважень затверджувати: стратегію розвитку прокуратури; систему оцінювання якості роботи прокурорів; порядок вимірювання та регулювання навантаження на прокурорів; порядок розгляду звернень щодо неналежного виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, встановлених для відповідної адміністративної посади;

5) надання можливості для всіх кандидатів із вищою юридичною освітою та стажем роботи у сфері права брати участь у відборі на заміщення посад в усіх органах прокуратури;

6) перетворення Національної академії прокуратури України на Тренінговий центр прокурорів України;

7) підвищення базового посадового окладу прокурора з 12 до 15 прожиткових мінімумів для працездатних осіб. Встановлення обмеження в розмірі 25 % для максимального розміру премії прокурора за результатами календарного року, яка нараховується виключно відповідно до оцінки роботи прокурора;

8) встановлення положення, що прокурори, які на день набрання чинності Законом займають посади прокурорів у Генеральній прокуратурі України,

регіональних прокуратурах, місцевих прокуратурах, військових прокуратурах можуть бути переведені на посаду прокурора в Офісі Генерального прокурора, обласних прокуратурах, окружних прокуратурах лише у разі успішного проходження ними атестації. Атестація не поширюється на прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;

9) атестація прокурорів проводиться кадровими комісіями, які оцінюють професійну компетентність прокурорів, їх професійну етику та добросовісність;

10) атестація прокурорів включає такі етапи: 1) складення іспиту у формі анонімного письмового тестування з метою виявлення рівня знань та умінь у застосуванні закону, відповідності здійснювати повноваження прокурора; 2) проведення співбесіди з метою оцінки відповідності прокурора вимогам професійної компетентності, професійної етики та добросовісності. Для виявлення рівня володіння практичними знаннями та навичками прокурори виконують письмове практичне завдання. У разі неуспішного проходження атестації прокурор звільняється з посади;

11) особи, які не займали посаду прокурора на момент набуття чинності Законом, мають право, за умови наявності вищої юридичної освіти та стажу роботи у сфері права, взяти участь у відкритому конкурсі на вакантні посади прокурора в Офісі Генерального прокурора, обласних прокуратурах, окружних прокуратурах, які з'явилися після звільнення прокурорів за власним бажанням, неуспішного проходження прокурорами атестації або з інших підстав [146].

Отже, спостерігаємо істотне розширення управлінських повноважень Генерального прокурора, а також докорінну зміну кадрової функції прокуратури. При цьому, частину змін вважаємо сумнівними, зокрема:

1. Сумнівним є перейменування Генеральної прокуратури України на Офіс Генерального прокурора. Так, цілком погоджуємось з позицією Є.О. Романенко, яка зазначає, що саме поняття «офіс» визначається як «установа; контора, канцелярія; представництво компанії, якої-небудь фірми, підприємства; канцелярська служба, службове приміщення». Тобто, вказаний термін не має нічого спільного із сферою правосуддя та системою державних органів в Україні. Однак, якщо для позначення

найвищого органу в системі прокуратури України використовувати термін «Офіс Генерального прокурора», складається враження, що всі інші структурні підрозділи та керівники цього органу мають лише функції із забезпечення діяльності Генерального прокурора [174, с. 229]. Вважаємо, що таке найменування є невиправданим та таким, що не відображає змісту діяльності досліджуваного органу.

2. Також спірним є зменшення кількості працівників прокуратури на нормативному рівні. Вважаємо, що чисельність прокурорських працівників має визначатись відповідно до реального навантаження на працівників органів прокуратури. Вважаємо більш обґрунтованим підхід із визначенням прийняттого навантаження на прокурора, із щорічним переглядом кількості прокурорів відповідно до об'єктивної ситуації в країні. Так, наприклад, очевидно, що в умовах воєнної агресії російської федерації, збільшення рівня терористичних актів, воєнних злочинів, тощо, навантаження на всю правоохоронну систему, в тому числі і на прокуратуру, значно збільшується. Саме тому вважаємо, що визначення чисельної кількості працівників прокуратури та реалізація кадрової функції в прокуратурі має здійснюватися з врахуванням об'єктивних умов, для чого Генеральному прокурору мають бути надані гнучкі повноваження щодо визначення кількісного складу прокуратури з врахуванням науково обґрунтованих показників навантаження на одного прокурора.

При цьому, як справедливо вказує С.В. Банах, нова реформа 2019 року де-факто просунулась в частині організаційно-кадрових змін: було перейменовано і відповідно дещо оновлено установчі документи щодо діяльності структурних одиниць прокуратури (Офісу генерального прокурора, регіональних та окружних прокуратур, тренінгового центру прокуратури), скасовано деякі та утворено деякі нові структури прокуратури, зупинено дію органів прокурорського самоврядування й розпочато кадрові конкурси. Зазначені кроки не стільки свідчать про реформи, скільки про кадровий перезапуск системи. Тому, з нашої точки зору, вразливим місцем прокурорської реформи 2019-2020 років є її зацикленість на кадрових змінах без суттєвого оновлення засад і стандартів діяльності. Тому щодо просування

реформи варто робити висновки із аналізом наступних кроків, як то встановлення і збереження цінностей роботи прокуратури, ефективні системи результатів прокурорської діяльності, фіналізація бачення щодо функцій діяльності прокуратури тощо [14, с. 193].

Управління кадрами органів прокуратури має стати найважливішою та невід'ємною частиною організації роботи в прокуратурі та вирішальним фактором ефективності багатофункціональної прокурорської діяльності. По суті воно пов'язане з формуванням кадрового складу, здатного ефективно працювати в сучасних умовах, що значно змінилися, і тому головною метою управління кадрами слід визнати створення оптимальних організаційних умов, що дозволяють отримати якісно новий персонал прокуратури. Для цього пріоритетними напрямками управління повинні стати: формування офіційного уявлення про конкретні професійні, фізичні та морально-психологічні якості працівника прокуратури, форми та методи їх підготовки, дії з розстановки кадрів та організації колективу співробітників, об'єднаних єдністю цілей та здатних з найбільшою ефективністю використовувати свій внутрішній потенціал для вирішення завдань прокурорського нагляду, попереднього слідства та іншої, певної законом діяльності.

З метою підвищення ефективності діяльності органів прокуратури, удосконалення управління прокурорськими кадрами важливе значення набуває офіційно реалізована в організаційній діяльності прокуратури кадрова політика та кадрова стратегія. При цьому, розглядаючи кадрову політику як конкретно-історичну ідеологію використання людського потенціалу, пропонується обрати головним її напрямом у сучасних умовах роботи органів прокуратури загальну перекваліфікацію прокурорських працівників у формі додаткової професійної освіти та їх послідовну й неухильну орієнтацію на результати діяльності органів прокуратури.

## **Висновки до розділу 2.**

Дослідження характеристики адміністративних функцій прокуратури України дозволило отримати такі висновки:

Органи прокуратури посідають особливе місце у системі органів державної влади, їм відведено роль контрольного органу, який забезпечує повноцінне функціонування державної моделі стримувань та противаг. Не є можливим віднесення прокуратури до органів судової влади, оскільки прокуратура не здійснює правосуддя у кримінальних, цивільних, адміністративних та інших справах. Хоча нормативною основою діяльності прокуратури України є Конституція України та Закон України «Про прокуратуру» і при цьому відповідно до ст. 92 Конституції України організація і діяльність прокуратури визначаються виключно законами України, однак механізми реалізації зазначеного закону визначаються відомчими наказами Офісу Генерального прокурора, які й становлять значну базу нормативної регламентації діяльності прокуратури в Україні.

Визначено такі підстави включення прокуратури до механізму держави як правоохоронного органу: 1) потреба у забезпеченні загальнодержавних інтересів, права і свободи особи як однієї з найважливіших цілей; 2) формування системи контролю, здійснюваного за посадовими особами, державними органами та службовцями з оцінки їхньої роботи з погляду відповідності чи невідповідності поставленої мети та вимог законності; 3) захист територіальної цілісності країни; 4) боротьба зі злочинністю.

Сформульовано такі висновки щодо місця прокуратури в адміністративно-правовій системі: 1) слід визнати факт самостійності прокуратури в системі органів влади; 2) прокуратура має публічно-правовий статус; 3) прокуратура – спеціальний правозахисний та каральний орган держави; 4) прокуратурі відводиться головна роль у системі правоохоронних органів, 5) прокуратура наділена владними повноваженнями, які характеризують її як централізовану ієрархічну систему. Такий підхід до характеристики прокуратури дозволяє розглядати цей орган як сполучну ланку між судовою та виконавчою владою.

Визначено адміністративно-правовий статус прокуратури як сукупність певних встановлених державою якостей (прав та обов'язків) вказаного органу як суб'єкта адміністративного права.

Управління кадрами органів прокуратури має стати найважливішою та невід'ємною частиною організації роботи в прокуратурі та вирішальним фактором ефективності багатофункціональної прокурорської діяльності. Для цього пріоритетними напрямками управління повинні стати: 1) формування офіційного уявлення про конкретні професійні, фізичні та морально-психологічні якості працівника прокуратури, форми та методи їх підготовки; 2) дії з розстановки кадрів та організації колективу співробітників, об'єднаних єдністю цілей та здатних з найбільшою ефективністю використовувати свій внутрішній потенціал для вирішення завдань прокурорського нагляду, попереднього слідства та іншої, певної визначеної законом діяльності. Розглядаючи кадрову політику як конкретно-історичну ідеологію використання людського потенціалу, здобувачем пропонується обрати головним її напрямом у сучасних умовах роботи органів прокуратури загальну перекваліфікацію прокурорських працівників у формі додаткової професійної освіти та їх послідовну й неухильну орієнтацію на результати діяльності органів прокуратури.

Функції прокуратури як вид діяльності прокуратури, який визначається її соціальним призначенням, виявляється у її завданнях, характеризується певним предметом відання, і навіть спрямований рішення цих завдань і вимагає використання властивих йому повноважень та правових засобів. Конституція України визначає лише основні функції прокуратури. Одночасно з цим, у юридичній науці виділяються також внутрішні функції управління прокуратурою, які мають назву адміністративних функцій. Водночас, з одного боку, такі функції не мають самостійного значення і спрямовані на забезпечення належного функціонування прокуратури як державного органу, а з іншого – без забезпечення належного адміністративного управління прокуратурою неможливе належне виконання нею своїх конституційних функцій.

Загальноприйнятим є поділ адміністративних функцій прокуратури на загальноуправлінські, спеціальні та забезпечуючі. При цьому, без належної реалізації забезпечуючих (забезпечувальних) (кадрова, фінансова, матеріального забезпечення, тощо) неможлива ані належна реалізація загальноуправлінської функції, ані основних функцій прокуратури, визначених Конституцією України.

Адміністративно-правові засоби регулювання діяльності прокуратури характеризуються низкою специфічних ознак: 1) правові засоби регулювання функціонування прокуратури мають ознаки відношення до правових засобів публічно-правового характеру, що підкреслює їх адміністративно-правову природу та призначення; 2) адміністративно-правова природа засобів регулювання державно-службових відносин зумовлює наявність відповідної правової форми їх зовнішнього вираження; 3) до найважливішої додаткової ознаки адміністративно-правових засобів у механізмі адміністративно-правового регулювання діяльності прокуратури слід віднести і їх цільове призначення, тобто їх дію стосовно конкретного виду правовідносин; 4) аналізуючи сутнісні характеристики адміністративно-правових засобів у механізмі адміністративно-правового регулювання діяльності прокуратури, не можна залишити поза увагою і таку їх ознаку, як універсальність дії; 5) широке коло суб'єктів застосування адміністративно-правових засобів у механізмі регулювання діяльності прокуратури зумовлює наявність особливого процесуального (процедурного) характеру їх реалізації. Отже, специфіка механізму адміністративно-правового регулювання реалізації функцій прокуратури сфери полягає в нормативному закріпленні адміністративно-правового статусу самих органів прокуратури, а також адміністративно-правового статусу прокурорів, що включає встановлення прав, обов'язків і відповідальності. У свою чергу, реалізація цих статусів пов'язана з безпосереднім здійсненням функцій у сфері також і внутрішньоорганізаційної діяльності прокуратури та координації взаємодії з іншими структурами суспільства та держави у вирішенні соціальних завдань.

Адміністративно-правові засоби у комплексі є одним із ефективних структурних елементів охоронної діяльності органів держави, спрямованої на формування та розвиток суспільних відносин у різних галузях на міцній

нормативній основі. Під адміністративно-правовими засобами регулювання реалізації функцій прокуратури слід розуміти сукупність універсальних адміністративно-правових явищ (адміністративно-правових норм, правозастосовних актів, адміністративних договорів, юридичних фактів, суб'єктивних прав та обов'язків, учасників службових правовідносин, способів та прийомів державного управлінського впливу), що забезпечують ефективність реалізації функцій прокуратури. При цьому в роботі заперечується підхід окремих дослідників, які відносять до адміністративно-правових засобів реалізації функцій прокуратури лише нормативно-правову базу здійснення прокуратурою своєї діяльності.

Звертається увага на істотне розширення управлінських повноважень Генерального прокурора, а також на докорінну зміну кадрової функції прокуратури в сучасних умовах. Разом із тим, відзначається, що спірним є зменшення кількості працівників прокуратури на нормативному рівні. Вважаємо, що чисельність прокурорських працівників має визначатись відповідно до реального навантаження на працівників органів прокуратури. Вбачаємо більш обґрунтованим підхід із визначенням прийняттого навантаження на прокурора зі щорічним переглядом кількості прокурорів відповідно до об'єктивної ситуації в країні.

## РОЗДІЛ III

### ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ

#### СКЛАДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ФУНКЦІЙ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

#### **3.1. Адміністративні функції прокуратури: міжнародно-правовий досвід.**

Питанням міжнародних стандартів організації роботи та управління в прокуратурі приділено недостатньо уваги як науковцями, так і практиками. Тому, з огляду на наявні трансформаційні процеси, ми зосередимось на міжнародних стандартах у цій сфері.

На початку 1990-х років Україна подала заявку на вступ до Ради Європи із запевненнями високопосадовців про бажання та спроможність України виконувати вимоги ст. 3 Статуту Ради Європи [187] щодо визнання принципів верховенства права, реалізації основоположних прав і свобод людини, співпраці задля досягнення мети цієї важливої міжнародної інституції. Наголошено на тому, що роль і функції Генеральної прокуратури України будуть змінені, особливо щодо здійснення загального контролю за додержанням законності шляхом перетворення цього інституту на орган, який відповідатиме стандартам Ради Європи [39]. Упродовж тривалого часу офіційно взяті зобов'язання не були виконані з різних об'єктивних і суб'єктивних причин, що викликало відповідну реакцію з боку європейських партнерів.

Компетентна європейська спільнота розробила та надала для виконання вітчизняній публічній адміністрації низку рекомендацій і зауважень з питань побудови та функціонування сучасної системи прокуратури.

Протягом декількох останніх років було напрацьовано необхідні правові документи та загалом виконано наведені зобов'язання [192, с. 233]. Погоджуємося з думкою більшості фахівців аналізованої сфери, зокрема О.М. Кучера, М.К. Якимчука, М.В. Канавця, Н.С. Науліка, стосовно того, що найсуттєвішим стало прийняття Закону України «Про прокуратуру» 2014 р., який спрямований на підвищення ефективності діяльності й результативності роботи системи органів

прокуратури й побудову нової прокуратури європейського зразка [90, с. 15], [225, с. 38]. Зазначений законодавчий акт вирішив низку проблемних питань в організації роботи системи, проте чимало аспектів правоохоронної діяльності органів прокуратури ще потребують удосконалення та змін. Дискусійним залишається питання про їхнє місце і роль у системі органів державної влади в контексті відповідності стандартам ЄС. Потребують деталізації та подальшого нормативного закріплення завдання й окремі функції органів прокуратури. Наявні прогалини та колізії в нормативно-правових актах, що визначають повноваження органів прокуратури, слід переглянути гарантії прокурорської діяльності тощо [203, с. 7].

Управління в системі прокуратури України зумовлено ієрархічним типом її побудови. Слід звернути увагу, що Закон України «Про прокуратуру» 2014 року [163] на відміну від попереднього не містить традиційного для системи принципу організації прокуратури – принципу централізації. Зазначене можна пояснити змінами в організаційному статусі прокурорів, суттєвим посиленням гарантій їх незалежності та, певною мірою, демократизацією службових відносин як наслідками впровадження відповідних міжнародних стандартів. У цьому сенсі загальні підходи до управління, які полягають у тому, що суб'єкт управління повинен «переглядати» всі елементи об'єкта і їх взаємозв'язки, щоб мати можливість впливати на них з метою оптимального вирішення завдання – стосовно прокуратури все ж виявляють свою специфіку, зумовлену характером діяльності прокуратури, статусом прокурорів та необхідністю забезпечення їх незалежності.

Реформування системи прокуратури потребує розроблення та реалізації відповідної державної політики з чітким усвідомленням кінцевої мети її провадження – ефективного приведення повноважень і діяльності вітчизняних органів прокуратури до міжнародних європейських стандартів.

Юридичною першоосновою цивілізованого світу щодо засад організації та забезпечення реалізації прокуратурою правоохоронної функції держави є Керівні принципи, що стосуються ролі осіб, які здійснюють судове переслідування, прийняті восьмим Конгресом Організації Об'єднаних Націй з попередження злочинності та поведження з правопорушниками (м. Гавана, Куба, 27 серпня – 7

вересня 1990 р.) [71]. Отже, питання ефективної діяльності системи прокуратури безпосередньо не пов'язані з географічною чи національною ознакою. У зазначеному міжнародному документі йдеться про важливість створення глобалізованих умов, які уможливають дотримання соціальної справедливості, здійснення міжнародної співпраці в заохоченні й утвердженні поваги до прав людини та основних свобод, попри расу, стать, релігійні чи політичні переконання.

Керівними принципами, що стосуються ролі осіб, які здійснюють судове переслідування, визнано низку важливих організаційно-правових аспектів діяльності прокуратури, зокрема включено розділи щодо кваліфікації, добору та професійної підготовки, статусу й умов публічної служби, свободи переконань та асоціації, роль у кримінальному провадженні, дискреційні функції, перелік альтернатив судового розгляду, взаємодія з іншими державними органами та установами, дисциплінарна відповідальність, умови дотримання керівних принципів. Міжнародний правовий документ охоплює три взаємопов'язані складові: а) професійні вимоги та правовий статус працівників прокуратури; б) порядок, підстави й умови реалізації прокуратурою правоохоронної функції держави; в) місце та роль органів прокуратури в кримінальному провадженні та кримінальному судочинстві.

Ще одним важливим джерелом міжнародно-правових (європейських) стандартів статусу прокуратури є Рекомендація ПАРЄ 1604 (2003) про роль прокуратури в демократичному правовому суспільстві, заснованому на верховенстві закону [40] (на наш погляд, у цьому випадку радше йдеться про верховенство права як ширшу та фундаментальнішу категорію сучасного європейського конституціоналізму).

Зокрема в указаному документі акцентується увага урядів і компетентних інституцій держав-членів Ради Європи на тому, що наглядові (контрольні) функції прокуратури над органами попереднього розслідування є основним напрямом діяльності прокуратури, водночас прокуратура концептуально розглядається і як орган захисту прав і свобод громадян, але виключно в рамках кримінального судочинства [246, с. 29].

Зазначений вузький підхід до функціональної діяльності прокуратури як наглядового органу підкреслюється в п. 7 документу. Вказується, що «повноваження та обов'язки прокурорів слід обмежити переслідуванням кримінальних злочинів і загальною роллю в захисті публічних інтересів у системі кримінального судочинства за наявності організаційно відокремлених ефективних органів, що посідають гідне місце в системі державі, які засновані для здійснення будь-яких інших функцій». При цьому ПАРЕ рекомендує державам-членам Ради Європи виключити з діяльності прокуратури всі функції, непридатні цьому інституту, тобто, іншими словами, в розумінні ПАРЕ будь-які функції, які знаходяться поза площиною кримінально-правової сфери та кримінального судочинства, включаючи процесуальну стадію попереднього розслідування злочинів [40].

Як вбачається, подібний підхід є дещо перебільшеним із точки зору не досить обґрунтованого звуження правового значення прокуратури в суспільстві як інституту гарантування прав і свобод людини, громадянина, суспільства, держави. Адже, наприклад, представництво прокурором законних інтересів людини й держави в деяких окремих випадках у рамках цивільного, господарського чи адміністративного судочинства є, на наш погляд, одним із ефективних способів захисту порушених прав і жодним чином не суперечить європейським стандартам правоохоронної діяльності.

Окрім того, звертає на себе увагу зазначена умова про необхідність функціонування в суспільстві інших ефективних інститутів захисту прав і свобод громадянина. У цьому контексті необхідно наголосити на тому, що, незважаючи на наявність судового способу захисту, діяльність уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та існування деяких інших механізмів, прокурори продовжують відігравати помітну позитивну роль у поновленні законності не тільки в рамках кримінального процесу, а й щодо інших видів правових відносин, що також необхідно враховувати в умовах складної військово-політичної, криміногенної та соціально- економічної ситуації на поточному етапі розвитку української держави [40].

Виходячи з подібного концептуального бачення ролі прокуратури в сучасному суспільстві, Консультативна рада європейських прокурорів Комітету міністрів Ради Європи (КРЄП) ухвалила Висновок № 3 (2008) «Роль прокуратури за межами кримінального права», прийнятий на 3-му пленарному засіданні КРЄП (15-17 жовтня 2008 р., м. Страсбург) [173], у положеннях якого вказується на вплив національних правових та історичних традицій на функціональну складову діяльності прокуратури в кожній суверенній державі, а тому держава на внутрішньому рівні має право визначати свої інституційні та правові процедури реалізації її функцій із захисту прав людини та державних інтересів, дотримання принципу верховенства права та міжнародних зобов'язань.

Водночас наголошується, що всі функції прокуратури в будь-якому випадку спрямовані на одну мету – захист прав і свобод окремих осіб, інтересів суспільства та держави, встановлюється система принципу нормативної регламентації та реалізації відповідних функцій поза кримінально-правовою сферою суспільних відносин.

Так, у п. 9 Рекомендації R (2000) 19 КМ РЄ прямо вказується на те, що питання організації і управління в прокуратурі, зокрема розгляд і перегляд справ, мають відповідати засадам неупередженості та незалежності, а у п. 10 зазначено, що кожен прокурор має право вимагати, щоб розпорядження, які йому даються, були викладені у письмовій формі. Також має існувати внутрішня процедура, яка може призвести до можливої заміни прокурора, якщо він вважатиме, що розпорядження, які йому надаються, є незаконними або суперечать його переконанням. При цьому в пояснювальному меморандумі до вказаних пунктів звертається увага на те, що ієрархічна структура в цілому характерна для прокурорських систем враховуючи специфіку їх компетенції. Для недопущення будь-якої упередженості взаємовідносини між різними ієрархічними рівнями повинні регламентуватися чіткими правилами [144].

Як зазначається у п. 36. а) Рекомендації R (2000) 19 КМ РЄ для сприяння справедливій, узгодженій і ефективній діяльності ієрархічні методи організації не повинні призводити до неефективних і бюрократичних структур, штучних

перешкод. Також мають встановлюватися загальні принципи і критерії щодо прийняття рішень в окремих справах (рекомендації) для забезпечення єдності і стабільності практики, зниження кількості «випадкових рішень».

При формуванні узгодженості прокурорської практики виділяються такі пріоритети: 1) чітко встановлену ієрархію, без внутрішньої бюрократії, в якій всі прокурори мають відчувати відповідальність за власні рішення і проявляють ініціативу для виконання конкретної роботи; 2) загальні керівні принципи щодо застосування політики протидії злочинності, викладені пріоритети та засоби їх втілення, беручи до уваги дискреційні повноваження прокурорів; 3) набір критеріїв щодо керівництва прийняттям рішень в окремих категоріях справах для єдності правозастосування (коментар до п. 36. Рекомендації R (2000) 19 КМ РЄ).

Схожі положення містяться і в п. 9 спільного висновку КРЄС та КРЄП, (Бордоській декларації) згідно з якими у державі, що керується принципом верховенством права, за ієрархічної побудови прокуратури, ефективність її діяльності пов'язана з прозорими правилами реалізації своїх повноважень, а також підзвітності і відповідальності [100, с. 257].

У п. XIV висновку № 9 (2014) КРЄП «Європейські норми та принципи щодо прокурорів» так само звертається увага на те, що організація більшості прокурорських служб (прокуратур) заснована саме на ієрархічній структурі. Водночас відносини між різними рівнями ієрархії повинні регулюватися чіткими, однозначними і збалансованими правилами. Розподіл та перерозподіл справ мають відповідати вимогам неупередженості [233].

У пояснювальній записці до висновку № 9 (2014) КРЄП конкретизовано, що відносини між різними рівнями ієрархії не лише повинні регулюватися чіткими, недвозначними і збалансованими правилами, а й має бути передбачена адекватна система стримувань і противаг (п. 40). За ієрархічності структури системи прокуратури, ефективність управління прокурорами тісно пов'язана з прозорими процедурами підзвітності та відповідальності (п. 41). При цьому також акцентується увага на необхідності розробки належних гарантій невторчання в діяльність прокурора. Таке невторчання, зокрема, означає забезпечення того, щоб діяльність

прокурора була вільною від «надмірного або незаконного внутрішнього тиску з боку системи прокуратури». В ієрархічній системі прокурор вищого рівня повинен мати можливість здійснювати належний контроль за рішеннями підпорядкованих прокурорів за умови дотримання та гарантування відповідних прав окремих прокурорів (п. 42).

Розробка і впровадження гайдлайнів (guideline) – стандартизованих правил і рекомендацій реалізації повноважень у прокурорській діяльності, – покликані, серед іншого, сформулювати єдине розуміння понять «достатності» та «повноти» процесуальних дій прокурора; єдиний підхід щодо визначення типу та міри покарання тощо. Вважається, що вони супроводжують прокурорів у їх діяльності та містять рекомендації, які можуть використовуватися ними при прийнятті рішень в процесі [209, с. 5]. В цілому документи методичного характеру є узагальнюючими. Вони комплексно розкривають та мають визначати систему послідовних дій, встановлювати найбільш оптимальний порядок реалізації повноважень прокурорами за певним напрямом діяльності (темою) для досягнення необхідної ефективності в своїй роботі; пропонують (створюють) «технологію» реалізації прокурорських повноважень. На сьогодні їх можна віднести до категорії документів «м'якого права», які хоча і мають рекомендаційний характер, але потребують серйозного відношення, врахування прокурорами при реалізації своїх повноважень. Окрім цього, документи даного типу можуть використовуватися як в дисциплінарній практиці уповноваженого органу, так і в внутрішньосистемних управлінських і робочих процесах, зокрема, надавати можливість підпорядкованому прокурору не погодитися із вказівкою керівника та оскаржити її до прокурора вищого рівня.

У п.п. 41-44 висновку № 13 (2018) КРЕП йдеться також про необхідність створення чітких процедур оскарження вказівок вищого за посадою прокурора, які б надали нижчестоящим прокурорам таке право у випадку, коли вони вважають їх незаконними чи необґрунтованими.

Так само, раніше, у п. 31 звіту, прийнятого Венеціанською комісією на 85-му пленарному засіданні у грудні 2010 року, зазначалося про те, що в системі ієрархічного підпорядкування прокурори пов'язані директивами, інструкціями та

рекомендаціями, які видаються їх керівниками. При цьому внутрішня незалежність може розглядатися як відсутність попереднього схвалення та підтвердження керівництвом дій прокурорів, що реалізують свої повноваження відповідно до закону. Прокурори повинні мати гарантії щодо невтручання з боку свого «ієрархічного начальника» у прокурорську діяльність [239]. Невтручання означає забезпечення того, що діяльність прокурора не буде під надмірним або незаконним внутрішнім тиском у середині системи прокуратури. Для уникнення неправомірних вказівок звертається увага на необхідність розробки каталогу відповідних гарантій. Такі гарантії мають охоплювати питання призначення, дисципліни/звільнення, а також конкретні правила для управління справами та процесом прийняття рішень (п. 32).

Як бачимо, функціональна незалежність прокурорів не має такого обсягу та гарантій, які має незалежність суддів. На відміну від рішень суддів, рішення і дії прокурорів можуть піддаватися ієрархічному контролю з боку вищестоящого прокурора. Водночас для забезпечення підзвітності, запобігання упередженому чи непослідовному ставленню до реалізації своїх функцій прокурори повинні діяти згідно з чіткими, зрозумілими і прозорими керівними принципами реалізації своїх повноважень (п. п. 29-31 Бордоської декларації). Для прикладу, надання керівником вказівки про те, як слід проводити кримінальне переслідування та збір доказів зазвичай вважається прийнятним рівнем їх участі в кримінальному переслідуванні. Однак такі вказівки повинні завжди оформлятися в письмовій формі, бути обґрунтованими і відповідати законодавству. Також їх необхідно долучати до матеріалів кримінальної справи з тим, щоб підсудний мав до них доступ. У прокурора повинно бути право на оскарження незаконної вказівки, наданої керівником, а також право не бути відстороненим від справи у довільному порядку (п. п. 26, 58 Звіту про європейські стандарти щодо незалежності судової системи (Частина II – Прокуратура), прийнятого Венеціанською комісією у грудні 2010 року) [144].

Пунктом 125 (підрозділу А. Відносини між керівниками прокуратур та нижчестоящими прокурорами розділу IV. Ключові рекомендації) звіту по оцінці

потреб «Укріплення функціональної незалежності прокурорів у східноєвропейських країнах-учасниках» [207], підготовленого за сприяння ОБСЄ (далі – Звіт ОБСЄ), державам рекомендовано забезпечити виконання керівниками прокуратур своїх управлінських функцій, однак щоб вони при цьому могли виступати в якості старших прокурорів (працюючи у більш складних справах). Як правило, керівники не повинні втручатися в розслідування чи кримінальне переслідування у справах, які знаходяться в провадженні прокурора нижчого рівня. Старші прокурори можуть брати активну участь у провадженнях щодо особливо важливих справ, зокрема тих, де зачіпаються питання правових принципів. Такі категорії справ повинні визначатися заздалегідь. Національний закон також може дозволяти задіяти групи прокурорів у провадженнях щодо важливих справ, при цьому керівник групи має мати вирішальний голос при прийнятті рішень (хоча і не без урахування думки інших прокурорів).

За результатами цього звіту підготовлені ключові рекомендації, на які варто звернути увагу державам-учасникам для забезпечення того, щоб у разі незгоди керівника прокуратури з рішенням нижчестоящего прокурора з якої-небудь справи він міг дозволити цьому прокурору продовжити ведення справи, взяти справу до свого провадження або передати іншому нижчестоящому прокурору. Якщо рішення прокурора скасовується прокурором вищого рівня, прокурор повинен продовжити подальше розслідування або кримінальне переслідування у цій справі, тільки якщо він визнає законність такого рішення (п. 128 Звіту ОБСЄ).

В органах прокуратури мають вестися детальні записи «обов'язкових періодичних нарад», під час яких прокурори доповідають керівникам про хід розслідування або кримінальне переслідування у справах, які знаходяться в їх провадженні, та отримують вказівки щодо його подальшого ходу. Потрібно переконатися, що всі вказівки, отримані підпорядкованими прокурорами від керівників, надаються їм у письмовій формі та фіксуються в протоколах офіційних нарад. При наданні таких вказівок старші прокурори зобов'язані поважати функціональну незалежність підлеглих щодо прийняття процесуальних рішень. Не повинні надаватися усні чи письмові вказівки щодо остаточного результату справи,

наприклад, щодо рішення передавати справу до суду або відхилити це рішення. Вказівки можуть надаватися для виправлення процесуальних прогалин, рішень, які не відповідають нормам законодавства або вимогам щодо допустимості доказів, також вони можуть зачіпати факти порушення прав людини і проведення додаткових слідчих дій (п. 129 Звіту ОБСЄ) [207].

У звіті ОБСЄ також звертається увага на розвиток внутрішньої політики системи, яка стосується забезпечення функціональної незалежності прокурорів та її відомчої нормативної регламентації. Окремо наголошується на необхідності проведення аудиту політики щодо функціональної незалежності прокурорів, а також на недопустимості використання дисциплінарних заходів за правову позицію прокурора і на тому, що «...дисциплінарна відповідальність повинна виникати тільки у випадках неналежної поведінки, а не з причини незадовільної роботи прокурора, що з'ясувалося у межах оцінки діяльності співробітника» (п.п. 133-137 Звіту ОБСЄ).

У п. 115 пояснювальної записки до висновку № 9 (2014) КРЄП йдеться про ефективне управління системою прокуратури, без бюрократичних зволікань, для чого необхідно мати достатню кількість належним чином підготовленого та кваліфікованого адміністративного персоналу [139].

Керівництво прокуратури повинно забезпечувати стратегічне лідерство. На це звертається увага у п. 23 висновку № 11 (2016) КРЄП «Якість та ефективність роботи прокурорів, у тому числі в боротьбі з тероризмом та організованою злочинністю» [237]. При цьому зазначається про важливість стратегічного планування (стратегічний план), яке б включало професійні цілі та управління людськими і матеріальними ресурсами задля спрямування роботи прокурорів. Такий план може передбачати внутрішні заходи для підвищення якості й ефективності через адекватне управління людськими ресурсами та справами, а так само і цільові заходи для цього.

У контексті управління в прокуратурі приділяється увага кількісним та якісним показникам результатів її діяльності, а також індивідуальній (кількісній та якісній) оцінці роботи прокурора. Як зазначається у п. 36 висновку № 11 (2016)

КРЕП, багато держав-членів застосовують статистичний облік робочого навантаження та результатів роботи прокурорів, а також враховують рівень злочинності у різних сферах, які знаходяться під їх юрисдикцією. У багатьох країнах оцінка роботи прокурорів використовується для покращення якості та ефективності роботи прокуратури.

При цьому наголошується, що прокуратура повинна прозоро встановлювати показники та механізми моніторингу, насамперед, щоб заохотити прокурорів до досягнення більш високого рівня професіоналізму. Внутрішній моніторинг прокуратури має бути регулярним, пропорційним і ґрунтуватися на принципах верховенства права (п. 37 висновку № 11 (2016) КРЕП).

Оцінка роботи прокурорів визнається як корисний стратегічний інструмент для підвищення кваліфікації, необхідної для задоволення вимог щодо якості, ефективності та професіоналізму. Підсумки оцінювання можуть суттєво сприяти розробці відповідних навчальних програм для прокурорів усіх рівнів (п. 42 висновку № 11 (2016) КРЕП). Результати анкетування членів асоціації КРЕП свідчать про використання двох методів оцінки: формального та неформального (п. 43 висновку № 11 (2016) КРЕП).

Формальний метод рекомендує проведення оцінки за попередньо встановленим графіком (наприклад, через кожні три-п'ять років). Він заснований на спеціально розробленій процедурі оцінки певних навичок та може поєднувати в собі систему оцінювання, що дає змогу порівнювати прокурора з колегами та сприяти його швидкому службовому просуванню. Результати такого оцінювання можуть бути оскаржені прокурором у суді. Метод неформального оцінювання ґрунтується на обговоренні, спрямованому на отримання та надання інформації про шляхи та засоби підвищення якості й ефективності діяльності прокурора, робота якого оцінюється (наприклад, зрозумілість обвинувального акта, здатність працювати в команді, не порушувати професійні стандарти тощо) або як частина більш стратегічного підходу, який включатиме перевірку того, чи має прокурор належні навички виконувати свої обов'язки.

У той час, як формальні оцінювальні заходи передбачають чітко визначені цілі оцінювання, критерії та статус суб'єкта оцінювання, а порядок їх проведення врегульований законом або підзаконним актом (відомчим документом), неформальні оцінювання, як правило, проводиться шляхом обговорення і дозволяють прокурору, щодо якого здійснюється оцінювання, проаналізувати проблемні питання, продемонструвати свої навички та узгодити кар'єрні цілі. Неформальний збір інформації про прокурора, який подає свою кандидатуру на підвищення, також може розглядатися як неформальне оцінювання.

Кожен із двох методів оцінки повинен мати однакову мету – вивчення спроможності та працездатності прокурора. Крім того, вони застосовуються при вирішенні питання про заохочення: підвищення заробітної плати, нагородження чи відзнаки або ж для запобігання професійним зловживанням чи помилкам і, відтак, стримують від необхідності притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності.

КРЕП у своєму висновку № 11 (2016) не сформулювала позицію щодо формального або неформального оцінювання. Натомість GRECO вважає, що введення більш формалізованих процедур, які замінюють неформальні оцінки системою періодичного оцінювання (що ґрунтується на стандартизованих критеріях), створює додаткові елементи об'єктивного оцінювання для кар'єрного зростання прокурора на засадах справедливості та заслуг. Така система може надавати велику кількість переваг у контексті поточного конструктивного діалогу з різними рівнями вертикалі управління та керівництвом (п. 94 звіту-оцінки GRECO (четвертий раунд оцінювання, Австрія), ухваленого у жовтні 2016 року) [234].

До того ж зазначається, що запровадження формальних оцінювань якості діяльності (роботи) прокуратури не лише зможе забезпечити належний моніторинг та оцінювання прокурорів, а й сприятиме формуванню більш об'єктивного та прозорого процесу їх службового підвищення (п. 167 звіту-оцінки GRECO (четвертий раунд оцінювання, Естонія), ухваленого у грудні 2012 року) [235]. Відповідно, критерії та порядок оцінювання повинні бути визначені завчасно, закріплені на законодавчому рівні та оприлюднені для широкого загалу (п. 227 звіту

GRECO (четвертий раунд оцінювання, Україна) ухваленого у червні 2017 року [61]. Загальні принципи і порядок оцінювання мають бути зрозумілими для громадськості. Водночас, для уникнення надмірного зовнішнього втручання, громадська думка щодо прокурора враховуватися не повинна (п. 47 висновку КРЄС № 17 (2014)) [160].

Група експертів GRECO переконана, що створення формальних механізмів оцінки виконання службових обов'язків не тільки забезпечить можливість проведення належного моніторингу та оцінки якості діяльності прокурорів, але й сприятиме формуванню більш об'єктивної та прозорої процедури кар'єрного просування. Для України це дійсно важливо, з огляду на політичне втручання і низький рівень довіри до прокуратури як державної інституції (п. 228 звіту GRECO (четвертий раунд оцінювання, Україна), ухваленого у червні 2017 року) [61].

З наведеного випливає, що аналіз міжнародних стандартів свідчить, зокрема, про наступне: а) прокуратурам, як правило, притаманна ієрархічна організація системи, що необхідно для ефективного управління нею для забезпечення її належного функціонування; б) взаємовідносини між різними рівнями прокуратури повинні визначатися чіткими, збалансованими правилами, які не допускають можливості упередженого підходу чи утворення бюрократичних структур і процедур; в) обсяг та характер незалежності прокурорів відрізняється від суддівської, а рішення та дії прокурорів можуть піддаватися ієрархічному контролю та внутрішньому моніторингу; г) ефективність управління в прокуратурі передбачає прозорі процедури підзвітності і відповідальності, а також розробку належних гарантій щодо невтручання в діяльність прокурорів та наявність достатньої кількості належно підготовленого, кваліфікованого адміністративного персоналу; г) внутрішня незалежність прокурорів розглядається як відсутність попереднього узгодження та схвалення керівництвом дій прокурорів, які реалізують свої повноваження відповідно до закону; д) важливими є стратегічне планування, що включає професійні цілі, управління людськими та матеріальними ресурсами для спрямованості у роботі, а також періодичне оцінювання (оцінку) роботи; и) оцінка роботи повинна проводитися на підставі адекватних, об'єктивних і заздалегідь

встановлених критеріїв, у межах справедливої процедури, та включати кількісні і якісні показники результатів діяльності прокуратури, а також роботи конкретного прокурора [138, с. 192].

На сьогодні існує ряд проблем організаційного та правового характеру, які заважають якісній та ефективній реалізації адміністративно-правових функцій органами прокуратури. Зазначене вимагає проведення комплексних досліджень, присвячених з'ясуванню позитивного зарубіжного досвіду у цій сфері. У цьому контексті заслуговує на увагу точка зору Р.С. Мельника, який у своїх міркуваннях наголошує на тому, що зарубіжний досвід сприяє розширенню наших уявлень про досліджувані правові явища; допомагає поглянути на ту або іншу проблему під іншим кутом зору; зіставити власні здобутки зі здобутками зарубіжних колег; не марнувати час на розв'язання проблем, які вже знайшли вирішення на сторінках закордонних видань. Та й, власне, надзвичайна наукова актуальність та практична корисність будь-яких порівняльно-правових досліджень безсумнівні [112, с. 55].

Найбільш поширені два підходи до типології сучасної прокурорської діяльності: функціональний та інституційний. Перший передбачає типологізацію залежно від функції, що домінує в діяльності прокуратури; другий будується на формальному визначенні місця прокуратури у системі органів державної влади, що склалася в тій чи іншій країні.

Прихильники функціонального підходу виділяють два основні типи устрою та діяльності прокуратури: прокуратуру як орган кримінального переслідування («прокурор-обвинувач») та прокуратуру як орган нагляду за законністю («прокурор-охоронець законності»).

На прокуратуру будь-якого типу, крім основної, може бути покладено здійснення додаткових функцій, тому зустрічається думка про існування прокурорської діяльності змішаного типу, для якого характерна наявність численних функцій.

Перший тип прокуратури історично впливає із судового устрою прокурорської діяльності («судової магістратури»). У цьому випадку основна діяльність прокуратури пов'язана із забезпеченням інтересів правосуддя, головним

чином у кримінальних справах, і самі прокуратури є, як правило, органами кримінального переслідування та підтримки публічного (державного) звинувачення. Тут прокурор має лише обвинувальну мету – публічно викрити особу у скоєнні злочину та домогтися призначення йому відповідного покарання. У зв'язку з цим часто єдиною функцією прокуратури є підтримка публічного звинувачення або, ширше, здійснення кримінального переслідування. Такі прокуратури практично позбавлені наглядових повноважень, а в тих поодиноких випадках, коли вони таки зустрічаються, – їхні межі обмежуються наглядом за досудовим провадженням та виконанням вироку. У сучасних умовах взаємини прокурора, суду та сторони захисту будуються на змагальній основі.

При цьому суд часто виступає органом, який контролює діяльність прокурора. Зокрема, суд дає дозвіл на застосування прокурором примусових заходів, необхідних для збирання та подання доказів, рідше – затверджує первісне та остаточне прокурорське звинувачення. Формально прокуратура має рівні правові можливості порівняно зі стороною захисту, проте фактично процесуальна перевага перебуває на боці звинувачення, оскільки прокурор виступає стороною, яка ініціює кримінальне переслідування в суді з метою покарання винного. На цей час подібний устрій прокурорських органів характерний для таких країн, як Франція, Італія, Іспанія та Німеччина. Останнім часом на основі прокуратур цього типу розвивається новий – прокурор (прокуратура) як представник правосуддя.

Як і першому випадку, основний зміст прокурорської діяльності пов'язані з здійсненням правосуддя в кримінальних справах. Разом з тим принципова відмінність полягає в тому, що якщо в базовій моделі прокурор є основним двигуном кримінального судочинства, оскільки тільки від нього залежить ініціювання та подальше застосування кримінально-правових норм, то в другому – право ініціювання кримінально-процесуальної діяльності мають інші учасники кримінального процесу, коло яких може бути дуже широким. Обвинувальна активність прокурора йде на другий план, поступаючись місцем правової оцінки змісту процесуальної діяльності інших учасників кримінального процесу. У цьому випадку роль прокурора схожа на роль «помічника суду», проте відрізняється від неї

тим, що він має більшу автономію в оцінці представлених іншими учасниками процесу доказів і менш активний у встановленні інших обставин, що мають значення для застосування норми права.

Формально прокурор продовжує виконувати функцію звинувачення, але при цьому має на меті не викрити винного у скоєнні злочину та призначити йому справедливе покарання, а забезпечити публічні (державні та суспільні) інтереси при врегулюванні соціального конфлікту, викликаного скоєним злочином. Наскільки суспільство зацікавлене в тому, щоб переслідувати дане діяння, і чи можливе досягнення мети відновлення соціальної справедливості іншими альтернативними застосуванню кримінального покарання способами - ось основні цілі його процесуальної діяльності. «Прокурор-представник правосуддя» є частиною судової системи, при цьому він не має ні фактичних, ні формальних привілеїв стосовно сторони захисту. Найбільш близько до такої моделі устрою прокуратур підійшли Нідерланди та сучасні Скандинавські країни.

Другий – інституційний – підхід передбачає визначення місця прокуратури в системі органів влади конкретної країни, що склалася, шляхом віднесення до того чи іншого відомства або включення до тієї чи іншої гілки влади. Тим часом, незважаючи на простоту запропонованої методики, на практиці в зарубіжних країнах досить важко однозначно віднести прокуратуру до однієї галузі влади або виділити в окреме відомство.

Наприклад, у літературі виділяють чотири групи країн, виходячи з місця прокуратури в системі органів державної влади:

1) країни, де прокуратура входить до складу міністерства юстиції, хоча при цьому може належати до органів правосуддя та діяти при судах, а прокурори можуть належати до суддівського корпусу (до «магістратури»);

2) країни, де прокуратура повністю включена до складу судової системи та перебуває при судах або користується в рамках судової влади адміністративною автономією;

3) країни, де прокуратура виділена у самостійну систему і підзвітна парламенту чи главі держави;

4) країни, де прокуратури чи її прямого аналога взагалі не існує.

До першої групи країн відносять насамперед США, Франція, Бельгія, Нідерланди, Данія, Польща, Румунія, Ізраїль, Японія, Естонія, Сирія. Причому якщо, наприклад, у Польщі міністр юстиції – це водночас і Генеральний атторней, то у Франції та Естонії ці посади розділені. До другої групи країн відносять насамперед Іспанія, Колумбія, Болгарія, Латвія. Так, в Іспанії, згідно із Законом 1981 р., яким регулюється органічний статут Прокуратури, прокуратура сприяє юстиції у захисті законності, прав громадян та охоронюваного законом публічного інтересу через свою функцію або за клопотанням зацікавлених осіб, а також стежить за дотриманням незалежності трибуналів та захищає у них громадські інтереси. Будучи включеною до системи судової влади з функціональною автономією, прокуратура виконує своє завдання відповідно до принципів єдності дії та ієрархічної залежності. Органи прокуратури діють при судах до провінційного рівня включно. Очолює їх Генеральний прокурор держави, який призначає Король за поданням уряду після заслуховування думки Генеральної ради судової влади. У ієрархії судової влади вважається другою особою після голови Верховного трибуналу. До третьої групи країн відносять насамперед В'єтнам, КНР, КНДР, Куба, Лаос та постсоціалістичні держави. У цих країнах на прокуратуру, поряд з іншими функціями, які були згадані вище, зазвичай покладається так званий загальний нагляд за законністю, об'єктами якого є державні органи, громадські об'єднання, господарські організації, різного роду установи та фізичні особи [46, с. 81].

Нарешті, приклад країни четвертої групи – Великобританія, де прокуратури як особливого інституту немає. Генеральний атторней очолює адвокатський корпус, представники якого у необхідних випадках виступають на судових процесах як обвинувачі. Коли ж слухаються особливо важливі кримінальні справи, обвинувачення підтримує спеціальна посадова особа – директор громадських переслідувань. Генеральний атторней у свою чергу також забезпечує реалізацію єдиної політики правосуддя в цивільних і кримінальних справах та є головним юридичним радником корони і її уряду й має першочергову роль консультування уряду щодо будь-яких юридичних наслідків його діяльності. Також він представляє

Великобританію перед Міжнародним судом. Генеральний атторней наділений правом делегування своїх повноважень у сфері прокурорського нагляду [182, с. 292].

Отже, в Англії відсутня самостійна система органів прокуратури в механізмі держави. Властиві для прокуратури завдання й функції виконують інші службові особи – Генеральний атторней і його представники, місцеві атторнеї. Генеральний атторней є керівником адвокатури в масштабі Англії й водночас виконує роль представника держави й уряду в цивільному процесі у справах, які мають суспільний характер щодо масштабності впливу на широкі верстви населення [59, с. 119].

Королівська прокурорська служба (CPS) займається кримінальними справами, що розслідуються поліцією та іншими слідчими організаціями в Англії і Уельсі. CPS незалежна, і ми приймає рішення незалежно від поліції і уряду. Головний обов'язок прокуратури – забезпечити, щоб за відповідний злочин до відповідальності було притягнуто саме винну особу, а також залучено до відповідальності. Так, прокуратура: вирішує, які справи слід порушити; визначає відповідні звинувачення в більш серйозних або складних випадках і консультує поліцію на ранніх етапах розслідування; готує справи і представляє їх в суд; а також надає інформацію, допомогу та підтримку потерпілим і свідкам звинувачення. Відповідно до кодексу професійної етики прокурорів, вони повинні бути справедливими, об'єктивними і незалежними. Це означає, що для пред'явлення звинувачення в скоєнні кримінального злочину прокурори повинні бути впевнені в наявності достатніх доказів, що забезпечують реалістичну перспективу засудження, і в тому, що судове переслідування відповідає суспільним інтересам.

Державна прокуратура (PPS) була створена в червні 2005 року Законом про правосуддя (Північна Ірландія) 2002 року. Закон створює PPS і визначає її статутні обов'язки і зобов'язання, а також законодавчі рамки, в яких вона надає свої послуги. Після передачі повноважень по охороні правопорядку і правосуддя Асамблеї Північної Ірландії в квітні 2010 року PPS був визначений як позавідомчий урядовий департамент. Як позавідомчий департамент, Прокуратура становить свій власний

річний звіт і звіти про ресурси відповідно до вказівок, викладених в Керівництві по державній фінансовій звітності, та іншими вказівками Міністерства фінансів і кадрів. Фінансування PPS забезпечується Асамблеєю Північної Ірландії, і в якості співробітника з бухгалтерського обліку Служби Генеральний прокурор несе відповідальність за ефективне і дієве використання наданих державних коштів. Структура корпоративного управління PPS надає інформацію про систему керівництва і контролю в рамках Прокуратури і підтверджує обсяг механізмів корпоративного управління цим відомством, які були створені для забезпечення належного та ефективного управління справами PPS. Це керівництво задумано як «живий документ», який буде розвиватися в міру розвитку механізмів корпоративного управління Прокуратурою [231].

Окрім вищезгаданих «системних» відмінностей, існує безліч аспектів, у яких сучасні прокуратури відрізняються одна від одної навіть у рамках одного типу чи моделі. Особливості різних моделей прокуратури зумовлені національними особливостями, історією розвитку держави та її правових інститутів.

Відштовхуючись від наведеної класифікації, можна навести таку типологію влаштування органів прокуратури:

1. Американський устрій прокуратури. Основною функцією цього виду є здійснення кримінального переслідування, підтримку публічного обвинувачення, і навіть участь у судах у ролі органу представництва публічної влади. Для нього характерна децентралізація та відсутність у прокурорів наглядових повноважень. Організаційно прокуратура є скоріше не органом державної влади (принаймні, у континентальному розумінні), а сукупністю професійних корпорацій юристів, які перебувають на постійній державній службі (найнятих клієнтом-представником публічної влади). Для прокуратури США характерний вищий рівень включення до державного апарату на федеральному рівні. Звичний для нас термін «прокуратура» стосовно США включатиме кілька служб і посадових осіб: атторнейську службу, очолювану Генеральним атторнеєм США (US Attorney General), що є одночасно міністром юстиції США; соліситорську службу, очолювану Генеральним соліситором США (US Solicitor General), а також посаду так званого Незалежного

прокурора (Independent Counsel), який здійснює свою діяльність у спеціальній присутності за призначенням незалежних прокурорів (Special Division of Appointing Independent Counsels) Апеляційного суду округу (Appeals for District of Columbia)

Виділяють чотири рівні організації атторнейської служби: федеральний, включаючи окружний, штатів та місцевий. Якщо на федеральному рівні прокуратура США є єдиною системою органів і посадових осіб, то на місцевому рівні та рівні штатів атторнейські служби є скоріше професійною корпорацією юристів, що представляє інтереси штату (публічної влади) при кримінальному переслідуванні та в судових справах, ніж самостійною централізованою службою. Між федеральною атторнетурою, атторнетурами штатів і муніципалітетів відсутнє будь-яке підпорядкування. Подібна організація прокурорської діяльності забезпечує високий рівень незалежності, що часто дозволяє прокурорам (атторнеям) робити політичні кар'єри. Основні функції атторнейської служби на федеральному рівні зводяться до здійснення: кримінального переслідування та керівництва федеральними органами кримінального переслідування та правоохоронними структурами (ФБР, АНБ, Федеральною маршальською службою, Секретною службою США, Службою внутрішніх доходів США та ін., а також так званими «ударними силами» (US Joint Strike Forces) – зведеними цільовими прокурорсько-слідчими бригадами, сформованими для розслідування конкретних справ); представництво інтересів федерального уряду в судах різних рівнів; консультування федерального уряду з юридичних питань; забезпечення виконання федерального законодавства процесуальними засобами; рекомендації Президенту США щодо кандидатів на посади федеральних суддів; участі у нормотворчості; офіційного обов'язкового до виконання тлумачення норм права, які підлягають застосуванню у справі, та інших. Обов'язки Незалежного прокурора США обмежуються кримінальним переслідуванням вищих посадових осіб країни, включаючи Президента США та Генеральних атторнея і соліситора США. Функції Соліситорської служби США зводяться, головним чином, до судового представництва інтересів федерального уряду [196, с. 76].

Досвід Сполучених Штатів Америки, модель якої відзначається домінуванням функції кримінального переслідування, а її система побудована з трьох рівнів, завжди заслуговував особливої уваги. Так, наявна точка зору щодо існування двох рівнів, проте пропонуємо дотримуватися саме першого варіанта, адже фактично функціонують такі рівні: Федеральна прокуратура; прокуратура окремих штатів; місцева прокуратура. Важливим при розумінні функціонування прокуратури в Сполучених Штатах Америки є власне визначення таких термінів, як «аторней» та «аторнейська служба», адже їх існування може викликати нерозуміння побудови системи прокуратури в цій країні. Прийнято вважати, що термін «аторней» вживається стосовно прокурорів, а «аторнейська служба» є найменуванням служби у прокуратурі. Тобто прокурор як такий у Сполучених Штатах Америки є аторнеєм, а служба у прокуратурі іменується аторнейською. Прокуратури штатів мають свої особливості, однак загальною характеристикою для них є те, що кожен штат має свого Генерального прокурора, що свідчить перш за все про високий рівень їхньої самостійності. Місцеві прокурори Сполучених Штатів Америки, у свою чергу, здійснюють діяльність у містах та під керівництвом органів місцевого самоврядування, що свідчить про рівень організації їхньої діяльності [229, с. 238].

Державні та місцеві прокуратури в США стикаються з постійно зростаючим набором завдань і обов'язків, включаючи набір і утримання талановитих і різносторонніх прокурорів, а також обробку, зберігання і використання зростаючих масивів доказів, отриманих за допомогою сучасних технологій. У березні 2018 року Ініціатива з пріоритетних потреб кримінального правосуддя скликала групу експертів для визначення пріоритетних потреб і рішень для підвищення ефективності та дієвості прокурорського компонента системи кримінального правосуддя. Деякі з найбільш серйозних проблем, з якими стикаються прокурори, пов'язані з труднощами при наймі, навчанні, управлінні та утриманні персоналу. Прокурори борються з трудомісткими і складними завданнями щодо виявлення, відстеження, зберігання і розкриття порушень службової поведінки і дисципліни, а також зі збором і звітом про зобов'язання щодо розкриття інформації, пов'язаних зі стандартами Brady і Giglio. Прокурори стикаються з проблемою неадекватного або

непослідовного збору даних та іншої інформації, якими обмінюються агентства, їх партнери і співтовариство, а також через появу нових цифрових і криміналістичних технологій.

Першочерговими потребами та рішеннями вказаних вище проблем є наступні:

1) варто запровадити інновації для підвищення потенціалу державних і місцевих прокурорів в Сполучених Штатах;

2) слід активізувати наукові дослідження, спрямовані на краще розуміння способів поліпшення набору, навчання та утримання персоналу, що в свою чергу дозволить найкраще вирішити багато проблем, з якими стикаються прокурори;

3) прокурори мають потребу в керівництві по максимальному використанню ресурсів для розслідування справ і судового розгляду;

4) слід створити умови для запобігання залякуванню і фальсифікації свідків і реагування на них, визначення найбільш ефективного співвідношення співробітників прокуратури і допоміжного персоналу, визначення того, чи можуть різні поєднання стратегій вирішення проблем і судового розгляду знизити злочинність, а також збереження і вилучення цифрових доказів на тривалий строк.

2. Європейський устрій прокуратури. Як вказував Кястусіс Л., з огляду на наявність багатьох особливих правових систем у державах Європи доволі складно знати відповідь на питання, якою повинна бути прокуратура, що відповідає прийнятій європейській практиці [91, с. 28]. Загалом основними функціями для цього виду є здійснення кримінального переслідування, підтримка державного обвинувачення та участь в інших судових справах, крім того, ці прокуратури здійснюють представництво інтересів держави та реалізують деякі наглядові повноваження. Європейські прокуратури належать до установ юстиції. Організаційно вони займають подвійне становище, з одного боку, адміністративно підкоряючись відповідним міністрам юстиції (тобто формально входять до складу виконавчих органів влади), з іншого – складаються та реалізують свої функції при численних судах та судових палатах (функціонують у судовій системі). Найбільш типовими представниками цього виду є французька та німецька прокуратури.

Переходячи безпосередньо до розгляду досвіду конкретних країн цієї категорії, перш за все розглянемо Францію. Французька прокуратура (*le ministère public*) поєднує основні ознаки, характерні для прокуратури як органу юстиції. Прокурори Республіки (*les procureurs de la République*), які здійснюють свою діяльність при трибуналах великого процесу, підпорядковуються генеральним прокурорам (*les procureurs généraux*) при касаційному та генеральному адвокатах (*les avocats généraux*) при апеляційних судах, які призначаються і зміщуються Президентом Республіки. Разом із судами вони утворюють так звану судову магістратуру (*la magistrature judiciaire*) – єдиний судовий корпус – особливу форму організації органів та установ юстиції, що формально перебуває у складі міністерства юстиції (*le Ministère de la Justice*), але фактично діє при різних судах та судових палатах, що будується на засадах взаємозамінності суддів та прокурорів. Для французької прокуратури характерний високий рівень централізації і наявність субординаційних зв'язків між вищими і нижчестоящими прокурорами.

Досвід Франції в зазначеному аспекті є для нас цінним, оскільки саме із цією країною в наукових колах пов'язують зародження концепції прокуратури в її сучасному розумінні. Формування прокуратури розпочалось із адвокатів, яких королі та сеньйори наймали для ведення окремих справ, а пізніше – постійних представників їхніх інтересів у суді (*gens du rei*. «Люди короля» *gens des seignurs*). Як вказує Нірода М.В., із кращих адвокатів король вибирав собі повірених, які ділилися на королівських прокурорів і королівських адвокатів. Королівські прокурори (*procureurs du rei, procuratores fiscales*) займалися письмовою підготовкою справ, а королівські адвокати (*advocates fisci*) виступали в суді з промовами. Прокурори за своїми правами й обов'язками не відрізнялися від повірених інших осіб, які мали на це право [125, с. 94].

Організація і функції прокуратури, процесуальний статус прокурора регламентуються КПК Франції, Кодексом судової організації і ордонансом № 58-12701. Посадові особи прокуратури дуже близькі до суддівського корпусу (ті й інші іменуються магістратами), оскільки вони отримують однакову підготовку і у процесі своєї кар'єри нерідко переходять із прокурорів у судді і навпаки. Прокурори

призначаються указом Президента Республіки за рекомендацією Вищої судової ради. В основі системи набору кадрів для прокуратури лежить принцип єдності судового корпусу [215, с. 136]. Особливістю правового статусу французької прокуратури є, на думку В.В. Сухоноса, те, що нормами Конституції регламентуються лише окремі принципові засади її діяльності, тоді як основні норми, які стосуються функціонування органів прокуратури, передбачаються переважно в актах процесуального законодавства. Так, у Кримінально-процесуальному кодексі Франції прокуратурі присвячено окрему главу [196, с. 76].

Загальна «організація прокуратури здійснюється на основі трьох принципів:

1) принципу підпорядкування: державні обвинувачі перебувають під керівництвом, наглядом і контролем їхніх керівників та підпорядковуються міністру юстиції;

2) принципу неподільності прокуратури: державні прокурори вважаються втіленням однієї єдиної особи, оскільки вони діють від імені прокуратури в цілому. Як наслідок, прокурори можуть замінювати один одного, у тому числі і під час судового розгляду справи;

3) принципу незаперечної легітимності державних прокурорів: легітимність діяльності прокурора не може бути оскаржена, оскільки він відстоює інтереси суспільства у цілому та реалізовує політику, визначену урядом» [243].

Французька прокуратура реалізує такі функції, як кримінальне переслідування, підтримка державного звинувачення, нагляд за дізнанням, здійснюваним судовою поліцією (*la police judiciaire*), участь у цивільному судочинстві, представництво у суді інтересів публічної влади, забезпечення виконання вироків та судових рішень. Під французьким впливом схожим чином устрій прокуратур засновано в Італії та Іспанії.

До повноважень прокуратури належить здійснення нагляду за судовою поліцією, підтримування обвинувачення у суді, участь у цивільних справах, коли цього вимагають інтереси суспільства. Участь прокурора у судовому процесі є активною: порушення кримінальної справи або її припинення вважається монопольним правом прокурора. Він вносить пропозиції апеляційному судді щодо

призначення слідчого судді у кожній конкретній кримінальній справі. Прокурор має право зобов'язати слідчого суддю здійснити всі слідчі дії, які він вважає корисними для встановлення істини в справі. З метою з'ясування необхідності певних слідчих дій прокурор має право зажадати матеріали від слідчого судді із зобов'язанням їх повернення не пізніше, ніж через 24 години. Повноваження прокурора у кримінальному процесі у Франції значно ширші та ефективніші, ніж права обвинувачуваного або позивача у цивільних справах. Прокурор має право бути присутнім при всіх допитах обвинувачуваного та позивача у цивільній справі. Слідчий суддя зобов'язаний завчасно повідомляти прокурора про плановані слідчі дії» [46, с. 82].

Отже, у Франції прокуратура входить до складу Міністерства юстиції. Її діяльність регулюється різними загальними законодавчими актами (ордонансами) і галузевим законодавством. Структура прокуратури відповідає структурі судової системи. Усіх прокурорів призначає і усуває з посади президент республіки за рекомендацією міністра юстиції. Генеральному прокурору підпорядковуються всі посадові особи прокуратури, зважаючи на компетенцію апеляційного суду. У цивільному процесі прокурор бере активну участь у розгляді справ як самостійна, або третя, сторона. Щоправда, участь прокурора в цивільному судочинстві обмежується колом справ, безпосередньо визначених у законі. Прокурор бере участь і в розгляді адміністративних справ. Здійснюючи нагляд за виконанням законів, судових постанов і рішень, він домагається такого виконання у випадках, коли це необхідно в інтересах публічного порядку. Прокурор тут не виступає на чиємусь боці, а бере участь як представник держави в суді. Обов'язкову участь прокурора у судовому процесі передбачено законом при розгляді справ, котрі стосуються: питань державного значення; питання громадянства; дотримання законності при реалізації майна збанкрутілої фірми тощо; питання захисту інтересів громадян з обмеженими можливостями (інвалідів, неповнолітніх, психічно хворих) [230].

Наступна країна, досвіду якої ми приділимо увагу, – Німеччина. Німецька прокуратура (*Staatsanwaltschaft*), так само як і французька, формально входить до складу міністерства юстиції, але здійснює свою діяльність у так званих колегіях

державних обвинувачів (Kollegium der Staatsanwälte) при Верховному Суді ФРН, верховних судах земель, судах земель і окружних судах. Принципова відмінність від французької прокуратури полягає в її повній децентралізації: прокуратури земель повністю автономні, самостійні у реалізації покладених на них обов'язків і не підпорядковуються федеральній прокуратурі.

Законодавчою підставою для повноважень прокуратури здійснювати розслідування є розділ 161 (1) Кримінально-процесуального кодексу Німеччини, в якому закріплено, що для цілей, зазначених у розділі 160 (1)-(3), державна прокуратура має право вимагати інформацію від усіх органів влади та проводити будь-які розслідування, як самостійно, так і через органи влади та посадових осіб поліції, якщо немає інших статутних положень, які конкретно регламентували б їх повноваження. Органи влади та посадові особи поліції зобов'язані виконувати прохання чи розпорядження прокуратури». Важливим є те, що державна прокуратура може в будь-який час отримувати інформацію від органів державної влади, від інших відомств чи осіб. Запитуваний орган може відмовити в наданні відповідної інформації лише у тому випадку, якщо її надання спричинить шкоду добробуту Німеччини, або Німецької землі, або серйозно загрожує виконанню публічних функцій чи ускладнить таке виконання. У разі відмови у наданні інформації може бути призначена офіційна експертиза, а за певних обставин – видано наказ про обшук та вилучення цієї інформації [242].

Отже, у Федеративній Республіці Німеччина немає федерального базового закону про прокуратуру, в якому комплексно було б регламентовано її діяльність як на федеральному рівні, так і на рівні окремих земель. Діяльність прокуратури у ФРН регулюється Конституцією ФРН, конституціями земель, нормативними розпорядженнями Федерального міністерства юстиції ФРН, органів юстиції земель та іншими нормативними актами [244]. Прокурори не рахуються в Німеччині частиною «незалежної судової системи». Прокурори не є частиною судової системи, а належать до виконавчої гілки державної структури. Проте, BVerfG (Федеральний конституційний суд ФРН) вважає їх частиною судової системи, особливим обов'язком яких є підтримувати правопорядок і організаційно закріплені за судами

повноваження відповідно до статей 141, 144 Закону про Конституцію судів. Необхідно також констатувати, що у Німеччині прокурори не є по суті незалежними, адже вони зобов'язані звітувати перед своїм начальством (старшими прокурорами, Генеральним прокурором, тощо) і повинні виконувати їх інструкції. Тільки суддям гарантується повна незалежність у відповідності до статті 97 Основного закону (GG).

Генеральний прокурор ФРН призначається президентом країни і здійснює свої функції при Верховному федеральному суді, а решта прокурорів – при інших відповідних судах. Компетенція прокуратури визначається компетенцією суду, при якому вона діє. Разом з тим суди не підпорядковуються прокуратурі щодо її систематичної наглядової функції. Конституція ФРН передбачає, що прокурори незалежні від судів і не входять до їхнього складу. Суди і прокуратура радше співпрацюють один з одним, намагаючись, кожен у межах своєї компетенції, спільно домогтися правильного рішення. Головною функцією прокурора є здійснення попереднього розслідування, у тому числі за допомогою поліції, якою він, по суті, керує. Прокуратура в ФРН вирішує три завдання: по-перше, розслідує справи і здійснює кримінальне переслідування, виступаючи як обвинувач у суді; по-друге, бере участь у судовому процесі як незалежна сторона; по-третє, приводить вирок до виконання [19, с. 42].

Варто відзначити, що світова спільнота здебільшого позитивно оцінює ефективність та результативність діяльності німецької прокуратури. Однак, самі німецькі фахівці, а також власне судді та прокурори дещо інакше дивляться це. У цілому 988 суддів і прокурорів були опитані в письмовій формі для «Roland Rechtsreport». Лише одинадцять відсотків опитаних мають гарне враження про судово-правову політику федерального уряду. У порівнянні з попередніми роками 57 відсотків бачать погіршення загальної основи для гарного прецедентного права. Особливо критично налаштовані респонденти з Гессену. Більше 60% припускають, що тут ситуація погіршиться. Незважаючи на вказане вище, ключовою проблемою Німеччини залишаються все ж таки кадри. Окрім того, кадрова проблема в судовій системі посилюється тим, що в цій сфері насувається хвиля пенсіонерів. У Тюрінгії,

наприклад, дві третини суддів і прокурорів вийдуть на пенсію до 2031 року, згідно з даними державного міністерства юстиції. Асоціація суддів Тюрингії не вважає, що посади можуть бути заповнені в необхідному обсязі. «Політика давно пригнічує цю проблему», – критикує голова уряду Хольгер Пребстель. За даними Міністерства юстиції землі Рейнланд-Пфальц, близько 23,5% з нинішніх 987 суддів і прокурорів вийдуть на пенсію до 2026 року і близько 34% в рік протягом наступних восьми років. За даними Німецької асоціації суддів, близько 40 відсотків усіх суддів і прокурорів по всій країні вийдуть на пенсію до 2030 року. Окрім того, суттєвою проблемою в Німеччині поступово стає той факт, що приватний сектор стає вагомим конкурентом на ринку праці. І молодь, досить часто в останні роки обирає не державну службу [240].

Як і французька, німецька прокуратура керує попереднім розслідуванням, здійснює підтримку державного обвинувачення, бере участь у виконанні вироків та інших судових рішень. Однак на відміну від першої має більш суттєві наглядові повноваження стосовно попереднього розслідування і в судовому процесі, крім підтримки державного обвинувачення, також забезпечує правове становище всіх учасників судочинства.

На окрему увагу заслуговує досвід адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності прокуратури у Польщі. Республіка Польща є пріоритетним партнером України на шляху інтеграції до Європейського Союзу та найкращим прикладом приведення національного законодавства та правоохоронної системи у відповідність до міжнародних та європейських стандартів.

Згідно із Законом про прокуратуру від 20 червня 1985 р. прокуратура Республіки Польща входила до складу Міністерства юстиції, відповідно, посади генерального прокурора та міністра юстиції були поєднані. Генеральний прокурор був асоційованим членом Ради міністрів, Сейму та Сенату Республіки Польща [245],

Правова модернізація правового статусу прокуратури Польщі була проведена протягом 2010 р., коли парламентом внесено зміни до Закону про прокуратуру щодо: розподілу повноважень генерального прокурора та міністра юстиції; запровадження строку повноважень генерального, апеляційного, окружного та

районного прокурорів; обмеження слідчих дій прокурора; обов'язку прокурора документувати вказівки в матеріалах справи; врегулювання взаємовідносин генерального прокурора із Сеймом, президентом і прем'єром; визначення основних принципів фінансування прокуратури. Станом на 2022 р. статус прокуратури Республіки Польща визначено Конституцією [236] та Законом про прокуратуру [245] у його чинній редакції після проведення відповідних удосконалень і внесення змін.

Як слушно зазначає Н.С. Наулік, у Конституції Республіки Польща взагалі не визначено функцій прокуратури, а лише встановлено право прокурора звертатися до Конституційного суду (ст. 191) та заборону для прокурора набувати депутатський мандат (ст. 103). Разом із тим, конституційно-правовий статус прокуратури Республіки Польща врегульований Законом про прокуратуру від 20 червня 1985 р. (із останніми змінами від 30 березня 2010 р.). Згідно із вказаними змінами, прокуратуру Польщі виведено з системи Міністерства юстиції й надано статус самостійного державного органу, а посаду генерального прокурора відділено від посади міністра юстиції. Відповідно до ст. 2 вказаного Закону, завданнями прокуратури є забезпечення верховенства закону та судового переслідування злочинів, які реалізуються за допомогою таких повноважень прокурора: здійснення чи нагляд за попереднім розслідуванням у кримінальних справах і підтримання державного обвинувачення в судах; участь у цивільних і кримінальних справах і подання клопотання в судовому процесі за цивільними справами з питань порушення трудових або суспільних гарантій, якщо цього вимагає охорона правопорядку, суспільного інтересу, власності або прав громадян; вжиття заходів, визначених законодавством, для точного й однакового застосування закону в судовому процесі, при притягненні особи до адміністративної відповідальності та іншому процесі; здійснення нагляду за виконанням постанов про тимчасове затримання та інших рішень про позбавлення волі особи; співпраця з науковими інституціями в сфері вивчення проблем, пов'язаних зі злочинністю та запобіганням їй виникненню, а також співпраця з відповідними державними органами щодо запобігання проявам злочинності; оскарження рішення судів і участь у розгляді

таких скарг в адміністративних справах; виконання інших повноважень, визначених законом [122, с. 115].

До системи прокуратури Республіки Польща входять: Генеральна прокуратура, апеляційні прокуратури, окружні та районні прокуратури, прокурори Інституту національної пам'яті – Комісії переслідування злочинів проти польського народу. Із числа заступників генерального прокурора президент призначає директора центральної комісії. Також у Польщі функціонує система військових прокуратур, до якої входять: генеральний військовий прокурор, окружні військові прокуратури та військові прокуратури гарнізонів. При здійсненні своїх повноважень прокурор незалежний і зобов'язаний виконувати розпорядження, директиви та накази прокурора вищого рівня. Варто зазначити, що в Польщі функціонує Національна рада прокуратури, яка складається з 25 членів і забезпечує незалежність, надає консультації щодо проектів законів про кримінальне переслідування, заслуховує інформацію генерального прокурора про діяльність органів прокуратури, обирає кандидата на посаду генерального прокурора. До того ж Національна рада прокуратури є дисциплінарним судом для вирішення питань про притягнення до дисциплінарної відповідальності генерального прокурора. Слід наголосити, що з огляду на те, що в 2010 р. конституційно-правовий статус прокуратури Польщі було значно змінено шляхом відмежування посади генерального прокурора від посади міністра юстиції, то також, на думку польських науковців, законодавцем зроблено спробу забезпечити незалежність прокуратури Республіки Польща від органів виконавчої влади та вивести її з системи виконавчої влади. Однак у Законі про прокуратуру не передбачена норма, яка прямо вказує на незалежність прокуратури від виконавчої влади. Як вважають деякі, зокрема польські, дослідники, для визначення місця прокуратури в системі органів державної влади Республіки Польща необхідно прийняти новий закон, оскільки до чинного Закону про прокуратуру внесено багато змін, які не зовсім узгоджені, а також визначити конституційний статус прокуратури в Польщі для чіткого розуміння того, якою саме має бути прокуратура в Республіці Польща [12, с. 145].

У контексті реформи правового статусу прокуратури в Україні важливим елементом правової модернізації організації та діяльності прокуратури Польщі, на наш погляд, є спроба чітко визначити місце прокуратури в конституційно-правовій системі державної влади як серед гілок влади, так і серед інших державних органів, які мають повноваження в сфері забезпечення прав і свобод людини та громадянина, суспільних і державних законних інтересів.

Отже, як можна побачити з новітнього польського досвіду вдосконалення правового статусу прокуратури, починаючи з 2010 р. помітною є тенденція до виведення системи органів прокуратури з-під прямого підпорядкування виконавчій владі або до незалежного статусу (як це має місце сьогодні в Україні і як можна, на наш погляд, вважати оптимальним для майбутніх перетворень конституційно-правового статусу прокуратури України), або до поступового включення прокуратури до складу та структури судової гілки влади.

Як вбачається, основною метою подібних змін місця та ролі прокуратури в правовій системі державних органів є намагання зменшити навіть потенційну можливість політичного впливу на діяльність прокурорів, у тому числі – генерального прокурора, в умовах змішаної республіки, що є актуальним і для України, особливо на перехідному етапі побудови правової держави у відповідності до фундаментальних системоутворюючих принципів сучасного європейського конституціоналізму.

Відповідно до ст. 3 Закону про прокуратуру прокуратура Республіки Польща виконує наступні завдання (функції): ведення або нагляд за підготовчим провадженням у кримінальних справах та виступ державного обвинувача в судах; подання позовів у цивільних справах, а також подання заяв та участь у судових провадженнях у цивільних справах у галузі трудового права та законодавства про соціальне забезпечення, якщо цього вимагає захист верховенства права, соціальних інтересів, майна або прав громадян; вжиття передбачених законом заходів, спрямованих на правильне та рівномірне застосування закону в судовому та адміністративному судочинстві, у справах про проступки та в інших провадженнях, передбачених Законом; нагляд за виконанням рішень про попереднє ув'язнення та

інших рішень про позбавлення волі; проведення досліджень у галузі злочинності, а також боротьби з нею та запобігання їй, співпраця з іншими суб'єктами у цьому напрямку; збір, обробка та аналіз даних в ІТ-системах, включаючи персональні дані, з проваджень, що проводяться або контролюються згідно із Законом, та з участі в судовому та адміністративному судочинстві, у справах про проступки або інших проваджень, передбачених Законом; передача даних та результати аналізу до відповідних органів влади, включаючи органи іншої держави, якщо це передбачено законом або міжнародною угодою, ратифікованою Республікою Польща; звернення до суду щодо незаконних адміністративних рішень та участь у судових провадженнях щодо законності таких рішень; координація діяльності в галузі переслідування злочинів або фіскальних злочинів, що здійснюється іншими державними органами; співпраця з органами державної влади, державними організаційними підрозділами та громадськими організаціями щодо запобігання злочинності та іншим порушенням законодавства; співпраця з керівником Національного кримінально-інформаційного центру в обсязі, необхідному для виконання його статутних завдань; співпраця та участь у заходах, що здійснюються міжнародними або наднаціональними організаціями та міжнародними командами, що діють на основі міжнародних угод, включаючи ті, що укладають міжнародні організації, ратифіковані Республікою Польща; видача висновків щодо проектів нормативних актів; співпраця з організаціями, що об'єднують прокурорів або працівників прокуратури, включаючи співфінансування спільних дослідницьких або навчальних проектів; здійснення інших видів діяльності, визначених статутом [245].

Отже, прокурорам надано низку повноважень як у сфері кримінальних та цивільних справ, так і різного адміністративно-управлінського й організаційно-розпорядчого характеру, зокрема повноваження у сфері координації інших органів влади, представницькі повноваження, науково-дослідні повноваження, інформаційно-аналітичні повноваження тощо [211, с. 344]. Вищезазначений досвід надання широких на різновекторних повноважень органам прокуратури в Республіці Польща цілком може бути запозичений та імплементований в національне законодавство та юридичну практику, що, в свою чергу, сприятиме зростанню

поваги до органів прокуратури з боку громадськості та дозволить здійснювати більш ефективний захист прав і свобод людини та інтересів держави прокурорами.

Згідно із ст. 56 Закону про прокуратуру прокурор порушує та веде підготовче провадження або дає розпорядження про початок та проведення такого провадження іншому уповноваженому органу, а потім виконує функції прокурора в суді. У ході підготовчого провадження прокурор застосовує запобіжні заходи до підозрюваних у випадках, передбачених законами. Підготовче провадження може проводитися в електронній формі. Прокурор може пред'явити до суду обвинувальний акт разом з матеріалами такого підготовчого провадження, складеними в електронній формі. Документи, складені в електронній формі, підписуються прокурором електронним підписом [245].

В Україні також існує потреба переходу від паперового до електронного провадження, з урахуванням вищезазначеного позитивного досвіду Республіки Польща.

Актуальною в контексті продовження агресії Російської Федерації проти України є необхідність запозичення позитивного досвіду Республіки Польща у сфері адміністративно-правового забезпечення організації діяльності військових прокуратур та надання військовим прокурорам статусу військовослужбовців, що забезпечить більш ефективне процесуальне керівництво досудовим розслідуванням військових злочинів.

Окремо від досвіду Сполучених Штатів Америки та Європи, наголошуємо на тому, що на увагу заслуговує досвід організації органів прокуратури в Державі Ізраїль, яка є позитивним прикладом для багатьох держав у сфері організації діяльності системи правоохоронних органів та органів юстиції.

Юридичну систему Ізраїлю очолює генеральний прокурор. Він володіє винятковими повноваженнями в якості представника держави в усіх серйозних кримінальних, цивільних та адміністративних справах. Якщо суди не виносять іншого рішення, то держава повинна утримуватися від будь-яких дій, які генеральний прокурор вважає незаконними. Хоча генеральний прокурор призначається урядом, він незалежний від політичної системи [60].

Генеральний прокурор очолює Державну прокуратуру і є вищою посадовою особою в цій організації. Генеральний прокурор дає вказівки для різних підрозділів прокуратури з конкретних юридичних питань (наприклад, у справах, які мають особливе значення, або у справах, для ведення яких, відповідно до вимог закону, необхідний дозвіл Генерального прокурора), а також з принципових питань (наприклад, щодо формулювання вказівок і визначення політики обвинувачення в різних областях), з адміністративних питань (таких, як, наприклад, створення нових підрозділів, організаційні зміни і т.п.). Актуальними завданнями, які поставлені перед сучасною ізраїльською прокуратурою, є: скорочення тривалості часу роботи у справах і підвищення ефективності роботи прокуратури, наполеглива боротьба з корупцією в державних структурах і інтеграція цивільних і економічних інструментів у боротьбі з організованою злочинністю.

Генеральний прокурор Ізраїлю має чотирьох заступників: з кримінальних справ, з цивільних справ, з питань виконання економічних питань, з питань особливих посад. Заступник Генерального прокурора з питань кримінального права діє в сфері кримінальної юриспруденції, займається питаннями, що мають суттєве значення на всіх рівнях, розробляє інструкції в сфері кримінального права для всіх підрозділів кримінального права в прокуратурі: 7-ми окружних прокуратур і центральних підрозділів в департаменті кримінального права: відділу кримінального права в Державній прокуратурі, економічного відділу, відділу внутрішніх розслідувань поліції, відділу з виконання законів у сфері земельної власності, підрозділу з оскаржень і протестів, підрозділу з призупинення процесів і підрозділу кібернетики та комп'ютерних технологій. На додаток до цього, заступник з питань кримінального права видає інструкції і для інших органів обвинувачення в сфері кримінального права.

Обов'язками і завданнями заступника Генерального прокурора з питань кримінального права є: визначення цілей і стандартів в галузі кримінального права і видання відповідних інструкцій для всіх органів обвинувачення, виконання і слідства з питань кримінального законодавства; проведення професійних форумів; ініціація і супровід законодавчих процесів в галузі кримінального права; супровід

складних кримінальних справ, які розслідуються в департаменті кримінального права, і прийняття відповідних рішень; розгляд протестів проти рішень про закриття справ, прийнятих в прокуратурі; участь в прийнятті рішень у кримінальних справах особливої важливості, спільно з юридичним радником уряду і Генеральним прокурором. У канцелярії заступника Генерального прокурора з питань кримінального права працюють 2 прокурора, адміністратор канцелярії і стажист [60].

Заступник Генерального прокурора з питань цивільного права координує «штабну» роботу в цивільному департаменті прокуратури і займається широким спектром питань у всіх областях цивільного права, які мають суттєве значення на всіх рівнях. Заступник очолює роботу щодо формування широкомасштабної політики з питань цивільного права, які виникають під час повсякденної роботи цивільного департаменту прокуратури, а також стоять на порядку денному всього суспільства. Обов'язки заступника Генерального прокурора з питань виконання економічного законодавства: виступати джерелом професійної інформації для всіх підрозділів прокуратури в області виконання економічного законодавства; розробка професійних інструкцій в області виконання економічного законодавства; координація дій прокуратури з професійними підрозділами в поліції Ізраїлю.

Заступник Генерального прокурора з особливих питань діє в галузі кримінального права, займається справами і темами, що стосуються безпеки держави, і мають далекосяжні наслідки на всіх рівнях. Серед іншого, заступник Генерального прокурора з особливих питань несе відповідальність за виконання законодавства в області злочинів проти безпеки держави, а також за професійний супровід особливо важливих справ в області безпеки держави, у співпраці з представниками Армії Оборони Ізраїлю і Служби Загальної Безпеки (ШАБАК).

Враховуючи вищезазначене, для України позитивним є ізраїльський досвід щодо створення посади заступника Генерального прокурора з особливих питань, який співпрацює із службою безпеки та армією з питань забезпечення безпеки держави, протидії тероризму та іншим злочинам проти основ національної безпеки.

Цікавим є також досвід створення посади заступника Генерального прокурора з питань виконання економічного законодавства.

Отже, позитивний зарубіжний досвід, який слід використати Україні в контексті вдосконалення правового регулювання реалізації адміністративних функцій органами прокуратури, слід використовувати у таких напрямках: 1) вдосконалення процедури прийняття та реалізації управлінських рішень. У цьому контексті необхідно: а) побудувати більш дієву систему управління органами прокуратури; б) переглянути систему інформаційного забезпечення окремих ланок управління прокуратурою, а також забезпечити більш оперативний обмін інформацією між ними; в) забезпечити більш якісне матеріально-технічне забезпечення усіх ланок прокуратури України; 2) покращення кадрових процедур в діяльності органів прокуратури України, слід: а) переглянути систему підготовки прокурорів усіх рівнів; б) забезпечити їм постійне професійне навчання та перепідготовку; в) створити більш жорсткі вимоги до осіб, які бажають займати посади в органах прокуратури; г) підвищити загальний рівень економічного та соціального забезпечення прокурорів у нашій країні; 3) вдосконалення процедури притягнення до відповідальності працівників органів прокуратури. У цьому контексті необхідно: по-перше, вдосконалити вимоги відносно ділових та професійних якостей, яким повинні відповідати прокурори та їх професійної етики; по-друге, слід вдосконалити процедури притягнення до відповідальності прокурорів.

### **3.2 Проблеми та перспективи адміністративно-правового статусу прокуратури у сучасній Україні.**

Прокуратура України є елементом системи стримувань і противаг між різними гілками влади – виконавчою, законодавчою та судовою. Подальший розвиток нашої держави як правової та формування в ній громадського суспільства потребують налагодженої та скоординованої діяльності органів прокуратури [73, с. 22].

Реформа державних інституцій та в цілому правова реформа, яка триває в Україні протягом тривалого часу, породжують нові виклики з питання підвищення ефективності діяльності владних структур. Адміністративна та правоохоронна реформи в Україні охоплюють різні аспекти організації та функціонування державних владних установ, включаючи органи прокуратури України.

Прокуратура України – самостійний централізований орган державної влади, що діє в системі правоохоронних органів держави та забезпечує захист від неправомірних посягань на суспільний та державний лад, права і свободи людини, а також основи демократичного устрою засобами і методами, що передбачені законом. Прокуратура не підпорядковується виконавчій або судовій владі, оскільки її діяльність є елементом системи стримувань і противаг між гілками влади, які формуються та утверджуються в державі після прийняття нової Конституції [180, с. 48].

Відповідно до Конституції України прокуратура не належить до жодної гілки влади (законодавчої, виконавчої, судової). Вона функціонує як незалежний державний орган (ст. 121) [77].

На наш погляд, зараз доречно звернутися до поглядів І. Шульган, яка слушно вважає, що дискусії про долю української прокуратури тривають, оскільки сучасний етап розвитку української державності позначений серйозними недоліками в сфері застосування й виконання законів. Надто часто вимоги закону ігноруються сьогодні як громадянами, так і державними службовцями досить високого рангу. Недостатня ефективність роботи прокуратури значно знижує її авторитет у суспільстві, породжує думки про її політичну заангажованість і некомпетентність [221, с. 154].

Ми переконані, що під час розгляду питань, котрі безпосередньо стосуються прокуратури України як об'єкта адміністративно-правового регулювання, слід навести низку думок учених про те, до якої гілки влади належить прокуратура – законодавчої, виконавчої чи судової; чи вона існує відособлено, ніби осторонь всіх гілок влади, будучи частиною системи «стримувань і противаг» між іншими гілками влади в державі; як у подальшому слід реформувати прокуратуру України.

Досить доречно в своїх творах зазначає А.С. Шапошник, що, посідаючи непідпорядковане місце в системі поділу державної влади, прокуратура всю свою діяльність спрямовує на захист передбачених законом прав і свобод громадян та інтересів держави від неправомірних посягань, утвердження принципу верховенства права [219, с. 74].

Його в свою чергу підтримує К. Ногіна, яка зазначає, що певного поширення набула думка про те, що прокуратура, з одного боку, не є самостійною гілкою державної влади, а з іншого – не входить до складу ні законодавчої, ні виконавчої, ні судової влади [126, с. 57].

Зазначені вище вчені у своїх працях слушно зазначають, що підпорядкування прокуратури виконавчій або судовій владі може зруйнувати систему «стримувань і противаг», що склалася в державі; жоден із чинних державних органів не в змозі взяти на себе наглядову функцію прокуратури за дотриманням законів; реалії вимагають більш повного розкриття правозахисного потенціалу прокуратури як органу забезпечення верховенства Конституції та законів України.

На погляд М. Руденко, найважливішим напрямком реформування прокуратури має бути, безперечно, розширення правозахисних функцій прокуратури. Вона повинна виконувати двоєдине завдання: з одного боку, здійснювати кримінальне переслідування осіб, які вчинили злочин, з іншого – відновлювати порушене право громадян [175, с. 166].

На погляд А.Б. Войтенко, прокуратура України є специфічним органом і не належить до жодної з традиційних гілок влади. Таке її особливе місце в системі органів державної влади визначає Конституція України, в якій прокуратурі присвячено окремий розділ. Прокуратура не може і не повинна бути головним механізмом захисту порушених прав, вона лише доповнює судовий захист. Прокуратура має бути лише одним зі знарядь здійснення правосуддя. Учений додає, що метою реформування законодавства про прокуратуру є приведення діяльності прокуратури України у відповідність до вимог Конституції України та Ради Європи на основі чіткого визначення статусу прокуратури, обсягу її функцій і повноважень [41, с. 15].

Як зазначає з цього приводу Р. Жоган, однією з найгостріших проблем сучасної правової науки України за даних умов розвитку держави є проблема теоретичного обґрунтування конституційно-правового статусу прокуратури, максимально чіткого визначення системи, функцій, компетенції, форм та методів діяльності, гарантій ефективного здійснення завдань прокуратури [55, с. 192]. Підтримуючи думку та умовиводи науковця, важливо відзначити, що проблема визначення правового статусу прокуратури виникає також через потребу відповідності цього статусу реальному розвитку суспільства та держави. Тобто статус прокуратури повинен адаптуватися до системи державотворчих процесів, які в даний момент протікають в Україні.

Проаналізувавши існуючі підходи до визначення місця прокуратури в системі державних органів, М.І. Мичко свого часу констатував існування таких основних позицій:

– прокуратура повинна знаходитися в системі законодавчої влади. В основі такої думки лежить теза про те, що прокуратура діє на основі повноважень, отриманих від законодавчої влади, і підконтрольна їй. Указується також на те, що без прокуратури законодавча влада виявиться фактично безвладною у зв'язку з відсутністю органу, який би контролював виконання рішень, що приймаються;

– прокуратура повинна входити до системи виконавчої влади, оскільки однією з її функцій є організація виконання законів, а контроль і нагляд є засобами рішення цього завдання. Радикальні прихильники цієї позиції бачать прокуратуру в структурі Міністерства юстиції, посилаючись при цьому на досвід США й інших країн, в яких Генеральний прокурор і міністр юстиції поєднані в одній особі;

– прокуратура повинна бути частиною системи судової влади [116, с. 210].

Досить слушним є зауваження А. Комзюка, який пояснює причину відсутності єдиної точки зору серед науковців стосовно того, до якої гілки влади слід віднести органи прокуратури, тим, що ці органи по своїй правовій природі належать до системи правоохоронних органів, але при цьому відрізняються порядком утворення та своїм конституційним статусом [75, с. 231]. Це зауваження не втрачає своєї актуальності і наразі після набрання юридичної сили новим Законом «Про

прокуратуру» 2014 р. навіть попри те, що воно було зроблено ще за часів чинності Закону України «Про прокуратуру» 1991 р.

Тому, визначаючи місце особливості органів прокуратури системі суб'єктів адміністративного права, важливим є також з'ясування місця органів прокуратури у системі державних органів взагалі.

З цього приводу науковцями висловлюються різні точки зору, однак, найбільш поширеною з них є та, відповідно до якої органи прокуратури віднесені до специфічних органів, що не належать до жодної гілки влади [26, с. 29]. Зокрема, такої думки дотримується А. Комзюк, який відносить органи прокуратури до самостійної структури, яка за своєю сутністю та природою не належить до жодної гілки влади. Така думка обґрунтовується посиленням на специфічну компетенцію та особливу сферу діяльності органів прокуратури [75, с. 233]. Таку ж точку зору підтримує М. Мичко, який вважає, що органи прокуратури доцільно віднести до окремої, так званої контрольної гілки влади, оскільки її діяльність в своїй основі пов'язана із забезпеченням виконання законів всіма суб'єктами суспільних правовідносин [116, с. 78].

Подібну думку можна б було вважати цілком обґрунтованою, однак, вона не повністю узгоджується з положеннями ст. 6 Конституції України, у якій зазначається, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [77]. З цього приводу В. Войцишен стверджує, що з науковцями, які вважають, що відповідно до Конституції України прокуратура повинна належати до самостійної контрольної-наглядової гілки влади, не можна погодитись. Ця точка зору обґрунтовується вченим кількома аргументами: по-перше, відповідно до норм Конституції України, контрольної-наглядовою функцією наділена кожна гілка влади; по-друге, визначення прокуратури України контрольної-наглядовою гілкою влади означає те, що даний орган контролюватиме всі гілки влади. Однак, це є неприпустимим з огляду на аксіоматичну формулу побудови влади в демократичній державі, а саме запровадження системи стримувань і противаг між усіма гілками влади; по-третє, така гілка влади, як контрольної-наглядова, в Конституції України не передбачена та, що найголовніше,

українському суспільству невідома, оскільки у вітчизняній історії відсутні подібні приклади. Згідно з такою логікою, органи прокуратури слід було б віднести до однієї з трьох гілок влади, оскільки конституційний принцип організації та здійснення державної влади передбачає її розділ на три самостійні, окремі й незалежні гілки влади. У зв'язку з цим, В. Войцишен зазначає, що у системі поділу влади в Україні прокуратура повинна належати до судової гілки влади. Таке визначення місця вітчизняної прокуратури вбачається науковцю найбільш доцільним, оскільки відповідає вимогам європейського співтовариства, історії державотворення, сучасним реаліям і меті майбутньої діяльності прокуратури в Україні [42, с. 52].

Усі зазначені вище розробки є цілком справедливими і обґрунтованими, однак, на думку С. Гречанюка та О. Мартинюка, для сучасних умов розвитку правоохоронної та судової систем необхідно зауважити, що: статус системи прокуратури зазнав суттєвих змін в контексті проведення реформи правосуддя, що позначилось на місці цього органу правопорядку в системі органів публічної влади; нинішній правовий статус може розглядатись виключно як перехідний і потребує остаточного визначення після завершення реформи правосуддя; реалізація нового Закону України «Про прокуратуру» повністю розкриває організаційно-правові аспекти функціонування цього органу і деталізує питання публічних відносин, а також формує законодавчі передмови для реалізації конституційних функцій; дотепер спостерігається невідповідність функцій прокуратури, передбачених Конституцією України та законом, який визначає статус прокуратури, що в подальшому на відомчому рівні призвело до формування цілої низки інструктивних документів, які розширено трактують різні аспекти реалізації функцій прокуратури; передбачений спеціальним законом статус прокурора як особливого суб'єкта правоохоронної діяльності свідчить про нове розуміння та значення цієї посадової особи, а відмежування його від інших працівників органів прокуратури суттєво підвищує відповідальність та гарантії його незалежності. Натомість зменшення так званих наглядових прав призвело до неможливості в повному обсязі професійно здійснювати прокурорську діяльність; формується концепція порівняно незалежної

діяльності прокурорів, що змінює уявлення про жорстку централізовану систему. Система прокуратури побудована як класична управлінська структура, яку очолює Генеральний прокурор України, однак новели, передбачені новим законодавством щодо порядку оформлення керівних вказівок, розширює незалежність конкретного прокурора і забезпечує об'єктивність здійснення прокурорських заходів [47, с. 58].

Отже, ми підтримуємо точку зору вчених, які розглядають особливе положення органів прокуратури в системі органів державної влади, відмовляючись від їхнього віднесення до будь-якої гілки влади. Замість цього, вони визначають роль прокуратури як контрольного органу, що забезпечує ефективне функціонування державної системи стримувань та противаг. Варто зазначити, що ми у цілому відстоюємо думку, що прокуратура України виступає як особливий суб'єкт адміністративного права.

У науковій літературі використовується поняття «особливий суб'єкт» адміністративного права, під яким розуміються прояви форми суб'єкта права в динаміці, такий суб'єкт права, який є носієм одночасно різних (протилежних) правових якостей, який наділений ознаками відразу декількох класифікаційних груп суб'єктів права, що одночасно передбачають один одного у складі цього суб'єкта та існують лише у взаємозв'язку, єдності [62, с. 119].

Наведені характеристики притаманні прокуратурі України. Так, В.Щавінський зазначає, що прокуратура, серед повноважень якої виокремлюється одночасно наявна можливість захисту прав, свобод та законних інтересів громадян та інтересів держави наочно демонструє свій «особливий, «позагілковий» державно-владний статус». Урахувавши такі якості прокуратури як її структурованість та системність, адміністративну правосуб'єктність цього органу також слід розглядати як множину окремих, відносно автономних прав та обов'язків суб'єктів які входять до складу прокуратури. Крім того, певну специфіку адміністративно-правовому статусу прокурора, як суб'єкта владних повноважень та як представника інтересів держави в адміністративному судочинстві додають власне владні повноваження прокурора. Вони базуються на реалізації у законах України конституційних положень, які, у свою чергу, визначають повноваження та завдання органів прокуратури [223, с. 86].

Відтак правова природа прокуратури України в сучасних умовах її реформування характеризується рядом притаманних протиріч, що дає науковцям підстави вважати її особливим суб'єктом адміністративного права. З точки зору наявності адміністративної правосуб'єктності як основної характеристики суб'єкта адміністративного права, прокуратура України, як державний орган є самостійним суб'єктом адміністративного права, оскільки має права та обов'язки та здатен вступати у правовідносини від свого імені. Ознакою державного органу вважається здатність виконувати юридично обов'язкові дії: а) видавати нормативні й індивідуальні акти; б) здійснювати контроль за точним і неухильним виконанням вимог, передбачених цими актами; в) забезпечувати і захищати ці вимоги від порушень вжиттям заходів виховання, переконання, стимулювання, державного примусу в разі потреби. У ч. 2 ст. 9 Закону України «Про прокуратуру» йдеться про «нормативно-правовий зміст» наказів Генерального прокурора, у ч. 1 ст. 25 та у ч. 4 ст. 26 зазначено, що вказівки прокурора для відповідних органів «є обов'язковими та підлягають негайному виконанню». Отже, прокуратура України є не просто державним органом, а органом державної влади, здатним видавати владні приписи у формі нормативно-правових актів, що мають обов'язковий характер. Також важливою особливістю державного органу є те, що він створюється для виконання державних функцій, в наслідок чого отримує певні повноваження, що дозволяють досягнути поставлених цілей. У ст. 131-1 Конституції України [77] та у ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» [163] перераховані функції прокуратури, що дозволяє розглядати останню як елемент державного механізму, тобто як державний орган.

У свою чергу, поняття прокуратура можна розглядати в різних значеннях. По-перше, у її нормативному розумінні як єдиної системи органів – прокуратур, що реалізує визначену законодавством компетенцію (функції) та як окремий орган цієї системи. По-друге, не лише в нормативному розумінні, а й у єдності із «забезпечувальними» суб'єктами, що мають забезпечувальну компетенцію стосовно органів прокуратури та взаємодіють з ними. По-третє, не лише як єдину систему органів (прокуратур) чи окремих прокуратур, «забезпечувальних» суб'єктів, а й включаючи всі зв'язки та компоненти, властиві відкритим соціальним системам. За

спрощеного підходу до розгляду системи як множинності взаємопов'язаних елементів (або підсистем) відбувається ототожнення «поняття системи з поняттям її структури». Спрощення полягає передусім у тому, що ігнорується функціональність системи, а також аспекти її розвитку. При модернізації важливо використовувати системні підходи до пізнання та трансформації, що передбачають розгляд об'єкта діяльності як системи, що складається з обмеженої множини взаємодіючих елементів. Сутність цього підходу полягає у визначенні складу, структури та організації елементів і частин системи, виявленні основних взаємодій між ними, вивченні зовнішніх зв'язків системи та виділенні головних серед них. Також важливим є визначення функцій системи і її ролі серед інших систем, аналіз діалектики структури і функцій системи, а також виявлення закономірностей і тенденцій її розвитку. У подальшому в роботі ми оперуватимемо цими значеннями залежно від контексту, для найкращого розкриття змісту предмета дослідження.

Для повного визначення поняття прокурорської системи необхідно враховувати середовище системи. Проблема визначення середовища прокурорської, як і будь-якої іншої системи, є зворотною стороною проблеми визначення самої системи, адже точно не сформулювавши те, що розуміється під її середовищем, неможливо виділити суттєві зв'язки складно-динамічної за своєю природою прокурорської системи з іншими системами, що входять в організацію суспільства та держави.

Д.С. Д'ячков зазначає, що система, як відносно відокремлена цілісність, протистоїть середовищу, оточенню. Фактично поняття середовища імпліцитно міститься в понятті системи як цілісності: будучи цілісністю, система відносно відособлена від решти світу, який і виступає в якості її середовища. Середовище системи слід трактувати також і в більш специфічному сенсі – як найближче оточення системи, у взаємодії з яким система формує та проявляє свої властивості. Водночас середовище системи – це не просто взаємозв'язок решти світу з деяким об'єктом (системою), а виокремлений взаємозв'язок, без розгляду якого дослідити дану систему неможливо. Тобто проблема середовища системи – це проблема виокремлення суттєвих зв'язків системи із оточуючим світом [50, с. 121].

Відповідно, прокуратура як система, характеризується не лише внутрішніми зв'язками між окремими її елементами, але й зовнішніми зв'язками з іншими системами або їх елементами. Іншими словами, характеристика прокуратури повинна розкриватися і через організаційні правовідносини, у які вона залучена.

Будучи специфічно організованою системою, прокуратура функціонує та розвивається на основі об'єктивно діючих законів в обставинах, що історично склалися та відображаються в законодавстві.

Що ж стосується відповіді на питання щодо подальшого реформування прокуратури України, то у цьому аспекті, ми повністю підтримуємо О.А. Семирозна, який слушно акцентує увагу на необхідності підтримання запропонованої Генеральною прокуратурою сучасної моделі сильної та авторитетної прокуратури, яка, з одного боку, відповідає національним традиціям і реаліям, а з іншого – не суперечить чинним міжнародним стандартам і нормам [178, с. 190].

Хотілося б акцентувати увагу, що питання поняття та змісту адміністративно-правового статусу прокуратури привертало увагу науковців, проте прокуратура як суб'єкт адміністративно-правових правовідносин, значною частиною вчених-адміністративістів та інших правників взагалі не розглядається окремо і визначається лише крізь призму засобів забезпечення законності в державному управлінні. Тож мусимо констатувати, що проблема визначення поняття та змісту адміністративно-правового статусу прокуратури України є актуальною, оскільки досліджена вітчизняною наукою адміністративного права недостатньо і потребує додаткового теоретичного опрацювання.

Ставлення творців чинної Конституції України до визначення правового статусу прокуратури мало суперечливий характер. З одного боку, вони чітко визначили її автономний характер у системі державного апарату. Прокурорська система як єдина й централізована вирізняється високим ступенем організаційної відокремленості; її функції докорінно відрізняються від функцій законодавчої, виконавчої та судової влади так само, як і повноваження її органів; розділ, присвячений прокуратурі, посідає самостійне місце в Основному Законі. Отже,

система органів прокуратури може розглядатись як самостійна гілка державної влади.

Прокуратура є ланкою системи «стримувань і противаг», забезпечуючи не тільки необхідний баланс різних гілок влади, а й їх взаємодію. Прокуратура, як і будь-який інший орган держави, існує тому, що вона функціонує, тобто діє, «живе». Звідси і важливе науково-пізнавальне і практико-прикладне значення поняття «функцій прокуратури». Саме теоретико-практичне осмислення цього поняття і розробка інших, пов'язаних із ним проблем, дозволять сформулювати функціональну характеристику прокуратури, її функціональну модель.

У своїх працях Г. Мамедов взвгалі пропонує таке визначення функцій прокуратури: це основні напрямки діяльності прокуратури, що складаються із сукупності однорідних аспектів цієї діяльності, які виражають сутність і соціальне призначення прокуратури, виступають як законодавчо закріплені положення, що реалізуються з метою відновлення й охорони законних прав та інтересів громадян і всієї держави з використанням специфічних форм і методів у межах точно окреслених повноважень [102, с. 81].

Але все ж повернімося до предмета дослідження нашого підрозділу і для цього детальніше розглянемо поняття та зміст адміністративно-правового статусу прокуратури України.

В.В. Галуцько у своїх працях досить влучно зазначає, що адміністративно-правовий статус складається із трьох блоків: 1) цільового, який визначає норми про цілі, завдання і функції та принципи діяльності; 2) організаційно-структурного, який складається з правових приписів, що регламентують порядок утворення, реорганізацію, ліквідацію органу, його структуру, лінійну та функціональну підпорядкованість компетенції як сукупності владних повноважень і підвідомчості [45, с. 85].

Провідний учений у галузі адміністративного права Ю.П. Битяк виділяє найстабільніші характеристики правового статусу (вид керуючого суб'єкта, його підлеглість, генеральні цілі, базові повноваження тощо) та гнучкіші компоненти

статусу (окремі завдання, конкретні права та обов'язки, зв'язки з іншими структурними одиницями тощо) [21, с. 105].

На погляд О.М. Стасюка, адміністративно-правовий статус прокуратури є складною юридичною конструкцією, яка включає в себе різні за обсягом складові елементи. Головною серед них є компетенція прокуратури, що доповнюється відповідальністю, завданнями, функціями, організацією (структурою) та порядком діяльності (форми та методи діяльності, порядок створення та припинення її діяльності) [186, с. 70].

У питанні статусу прокурорів найскладнішим є поєднання двох взаємовиключних концептуальних підходів: незалежності прокурорів у їх процесуальній діяльності та заборона впливу на них, що є загальною й основною вимогою всіх, якщо не переважної більшості, європейських рекомендацій; та організаційної єдності прокуратури як адміністративної системи і необхідності управлінської вертикалі.

Доречним буде звернутися до наукових праць В. Миколенка, в яких уточнено сутність та особливості адміністративно-правового статусу органів прокуратури. Вчений пропонує розуміти адміністративно-правовий статус як наявність у конкретної особи суб'єктивних прав і обов'язків, передбачених нормами адміністративного права. На його погляд, до елементів адміністративно-правового статусу прокуратури України слід віднести мету, завдання, функції, права, обов'язки, відповідальність, організаційну побудову, форми і методи, гарантії її діяльності [114, с. 15].

Отже, до сфери адміністративно-правового статусу органів і посадових осіб прокуратури України слід віднести правосуб'єктність, обов'язки і права; відповідальність за неналежне виконання поставлених завдань.

У доктрині адміністративного права приділяється значна увага питанням реформування системи органів кримінальної юстиції в цілому та напрямам удосконалення адміністративно-правових засад організації та діяльності органів прокуратури зокрема.

Наразі в Україні створюється нова Концепція розвитку кримінальної юстиції та системи органів правопорядку, мета якої створення до 2030 року збалансованої і злагодженої системи, що сприятиме запобіганню злочинності та зменшенню її рівня, покращенню якості і скороченню строків слідства та судового розгляду, підвищенню доступу громадян до правосуддя.

В Офісі Генерального прокурора проведено міжвідомчу нараду з обговорення проекту Концепції з представниками профільного комітету Верховної Ради, Офісу Президента, РНБО, МВС, ДБР, СБУ, ДФС. Зібрані позиції щодо актуальних питань кримінальної юстиції України, удосконалення взаємодії органів правопорядку, реформування кримінального процесуального законодавства, щоб закласти в новий програмний документ. Попередній Концепції реформування кримінальної юстиції України вже близько 15 років. Більшість її положень втілені: прийнятий новий КПК України; запроваджено інститут кримінальних проступків; розпочала роботу система безоплатної правової допомоги; започатковано функціонування національного превентивного механізму та служби пробації; створено спеціальний орган антикорупційних розслідувань, а також окремий орган з розслідування економічних злочинів тощо. Однак настав час нових підходів – змінилися криміногенна ситуація, структура злочинності, моделі економічних відносин, триває військовий конфлікт (російсько-українська війна та власне повномасштабне вторгнення російської федерації) в Україні і окупація окремих територій держави. Тому Офіс Генпрокурора виступив платформою для напрацювання концептуального бачення розвитку кримінальної юстиції та системи органів правопорядку. Наразі над документом працюють також Рада національної безпеки та оборони України, міжнародні експерти та представники громадськості, правоохоронні органи, міністерства та відомства, а також інші органи правопорядку, судові органи, адвокатура, депутатський корпус тощо. Складовою роботи над новою Концепцією розвитку кримінальної юстиції та системи органів правопорядку має стати проведення комплексного соціологічного дослідження рівня та стану злочинності в Україні [34].

Отже, об'єктивною та актуальною є потреба розробки та затвердження нової Концепції розвитку кримінальної юстиції та системи органів правопорядку, в якій органи прокуратури повинні виконувати ключову роль координуючого та лідируючого органу публічної адміністрації.

Те, що прокуратура в Україні організовується і діє на підставі Конституції України та законів, передусім Закону України «Про прокуратуру», і те, що у Конституції України їй присвячено ст. 131-1 та п. 9 розділу XV (перехідні положення), свідчить про соціальну важливість даного інституту. Для порівняння: в конституціях низки європейських країн взагалі не згадується про прокуратуру (наприклад, Австрії, ФРН, Данії, Латвії, Норвегії) [138, с. 145]. Отже, прокуратура в Україні організовується (формується), так як її створення передбачено на конституційному і законодавчому рівнях, тобто є правова основа для виникнення. Водночас мало звертається уваги на адміністративно-правове забезпечення статусу прокуратури у сучасній Україні, реформування чи модернізації (зміни).

Варто відмітити, що як складовий елемент єдиної національної правової системи правове регулювання організації і діяльності прокуратури загалом носить системний характер та здійснюється на різних рівнях: конституційному; на рівні Закону України «Про прокуратуру» та інших законів, у тому числі процесуальних; на рівні відомчих нормативних актів. Усі ці нормативні документи повинні знаходитися в логічному взаємозв'язку.

Загалом схвально сприймаючи визначення правового статусу прокуратури в розділі VIII (правосуддя) Основного Закону, звернемо увагу на необхідність дотримання законодавцем основних правил нормотворчої техніки, спрямованих на системне викладення змісту нормативно-правових актів, зокрема щодо недопущення суперечностей та уникнення невинновданого дублювання нормативних приписів (повторення окремих норм і їх сукупностей) [20, с. 31].

Так, Законом України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» Основний Закон доповнено ст. 131-1 в наступній редакції: «в Україні діє прокуратура, яка здійснює: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організацію і процесуальне керівництво

досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом» [147]. Водночас ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» дещо по-іншому врегульовує функціональну складову прокуратури.

У цьому зв'язку, по-перше, навряд чи доцільно на конституційному рівні визначати види діяльності прокуратури (основні напрями, галузі, форми чи функції), які вже містяться в базовому Законі, адже має місце не лише їх дублювання, а й потенційні складнощі у майбутньому, зокрема, за потреби зміни функціонального змісту діяльності прокуратури у випадку зміни суспільних умов, оскільки змінити Конституцію складніше, ніж Закон.

До речі, на це вже зверталася увага дослідниками, зокрема, В.В. Сухонос пише про те, що достатньо у відповідній нормі Конституції просто записати: «Функції і повноваження прокуратури визначаються законом». В умовах існуючої в країні нестабільності це сприяло би більш швидкому вирішенню необхідних питань участі прокуратури у боротьбі зі злочинністю та іншими правопорушеннями [197, с. 84].

А.В. Лапкін називає не виправданим підхід щодо закріплення у Конституції системи функцій прокуратури та наголошує на тому, що пріоритетні напрями діяльності з часом можуть змінюватися, в той час як Конституція України має підвищену стабільність. Відповідно на певному етапі еволюції прокурорських правовідносин може обмежуватися потенціал прокуратури по виконанню покладених на неї завдань через зафіксовану в Основному Законі систему функцій. Їх не лише складно скасувати чи доповнити, а й скорегувати відповідно до змін у правовому полі [93, с. 80].

По-друге, вочевидь, потрібно було змінювати й редакцію ст. 2 Закону України «Про прокуратуру», чого зроблено не було. Більше того, зміни до п. 2 ч. 1 ст. 2 Закону та її доповнення у жовтні 2019 року положеннями щодо представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених не лише цим Законом, а й главою 12 розділу III Цивільного процесуального кодексу

України [145], не враховували відповідного конституційного положення щодо представництва прокуратурою інтересів лише держави в суді; відповідних змін до Закону у цій частині також зроблено не було.

По-третє, виходячи із специфіки сучасного стану суспільно-правових відносин, стану законності та правопорядку в країні ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» потрібно доповнити положенням і покласти на прокуратуру функцію нагляду «за додержанням законів органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування». Водночас, у відповідній статті розділу IV Закону (Повноваження прокурора з виконання покладених на нього функцій) слід зазначити предметні сфери реалізації наглядових повноважень (наприклад, освіти; охорони здоров'я тощо) у тому числі задля недопущення розширеного тлумачення нагляду, його розуміння та характеристики як «тотального».

Також вважаємо, що у процесі подальшого удосконалення Конституції України має знайти своє відображення, по-перше, роль прокуратури в суспільстві та державі, що можливо, зробити через закріплення мети її діяльності. Думається, що ст. 131-1 Основного Закону повинна передбачати, що прокуратура України діє з метою захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави від кримінальних та інших протиправних посягань виконуючи визначені законом функції. Схожу позицію відображає погляд на окреслення на конституційному рівні мети і завдань прокуратури (тоді як визначення конкретних функцій має бути прерогативою Закону «Про прокуратуру»), а отже й предметної сфери та загальної спрямованості діяльності прокуратури, що дозволить регламентувати ці питання на законодавчому рівні у чітко визначених Основним Законом межах [15, с. 173].

По-друге, основні засади (принципи) організації та діяльності, зокрема, єдності системи, її централізації (або ієрархічності організаційної побудови системи, що свідчитиме про демократизацію внутрішньослужбових відносин), незалежності прокуратури та прокурорів (насамперед від органів державної влади, місцевого самоврядування, громадсько-політичних організацій (рухів), засобів масової інформації) [202, с. 9].

По-третє, кваліфікаційні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посади Генерального прокурора, що, враховуючи політизацію даного процесу та непоодинокі випадки змін таких вимог на законодавчому рівні, сприятиме стабілізації системи прокуратури в цілому та кадрової політики щодо неї зокрема.

Закон України «Про прокуратуру», прийнятий у 2014 році, займає основне місце в системі правової регламентації функціонування інституту прокуратури. Його прийняття, як ми вже звертали увагу, зумовлено наростанням «критичної маси» прогалин і невідповідностей – реальному стану правових відносин у державі, а також реформаційними тенденціями і процесами, котрі акумулювалися як наслідок політичних зобов'язань перед наднаціональними (європейськими) структурами.

За десятиліття, що минуло з часу його прийняття, до Закону понад 20 разів вносилися відповідні зміни та доповнення. Особливе місце серед корегуючих законів займає Закон України від 19 вересня 2019 року № 113-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури», відповідно до якого у ч. 2 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» передбачено норму щодо обов'язковості виконання рішень координаційних нарад у сфері протидії злочинності всіма зазначеними в ньому правоохоронними органами, чим фактично повернуто той обсяг прокурорської компетенції у цій сфері, що була передбачена попереднім Законом 1991 року. Крім того, призупинено діяльність Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, а також повноваження Ради прокурорів України в частині надання рекомендацій для призначення на адміністративні посади, тимчасово змінено механізм кадрового забезпечення прокуратури тощо [146]. Тому впевнено говорити про те, що Закон України «Про прокуратуру» 2014 р. витримав випробування часом ми не можемо.

У цілому слід визнати, що політична доцільність та необхідність швидкого прийняття рішень призводять до того, що розробники, законодавець не враховують у законопроектній роботі ані багаторічні законодавчі традиції, ані положення національної доктрини. У якості прикладу можна навести п. 1 розділу XIII (перехідні положення) Закону України «Про прокуратуру», відповідно до якого

прокуратура виконує функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді.

Хоча таке законодавче формулювання і дає змогу М. Стефанчук говорити про законодавче закріплення «позасудових» форм реалізації функції представництва інтересів громадянина або держави в суді [191, с. 22], все ж вважаємо такий підхід помилковим, фактично правотворчою колізією, адже йдеться про зовсім різні традиційні види діяльності прокуратури (або різні напрями, галузі, форми чи функції). У цьому випадку понятійні підміни нічого не породжують, окрім термінологічної плутанини.

Погоджуємося з Є.Ю. Соболев у тому, що багато дослідників наукових проблем, пов'язаних з діяльністю прокуратури, як і з діяльністю інших органів публічної влади, до останнього часу в своїх теоретичних розробках слідують в основному за законодавцем та іншими суб'єктами правотворчості, не вживають особливих зусиль щодо його випередження відповідно до об'єктивних соціальних, економічних та інших потреб. Тобто, часто предметом дискусій і розробок стають положення, закріплені в уже прийнятих нормативних правових актах [183, с. 24]. У цьому сенсі саме вітчизняна теорія прокурорської діяльності мала запропонувати конкретні шляхи нормативного відображення фактичної зміни соціально-правових умов у суспільстві й державі та, відповідно, сприяти виробленню оптимальної правової регламентації діяльності прокуратури поза кримінальною сферою при здійсненні представництва.

У свою чергу, законодавець мав виважено підходити до нормопроекування, враховуючи як сталі доктринально-теоретичні положення та вітчизняні законодавчі традиції, так і правила формальної логіки та реалії сучасного правового простору. По суті, як зазначає В.А. Трофименко, доктрина відіграє роль теоретичного фундаменту законодавчо-вольової діяльності країни, надаючи законодавцю термінологічний апарат [205, с. 87].

У цілому аналіз Закону України «Про прокуратуру» 2014 року свідчить про зміну концепції прокурорської діяльності, адже змінилася її мета; прокуратура вже втратила наглядові повноваження поза кримінальною сферою; змін набула представницька компетенція прокуратури, зокрема, наявність підстав для представництва має бути обґрунтована прокурором у суді у порядку, передбаченому ч. 4 ст. 23 Закону. При цьому саме суд підтверджує наявність підстав для представництва. Крім того, традиційний для прокуратури напрям її діяльності – нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, змінами до Конституції України (у 2016 році) набув тимчасового характеру (до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій) (п. п. а) п. 16 розділу I Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [147].

По-іншому викладено мету діяльності прокуратури. Відповідно до ст. 1 Закону прокуратура функціонує з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Раніше, Законом 1991 року, діяльність органів прокуратури спрямовувалася на утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку, а захист прав і свобод людини та громадянина, суспільних і державних інтересів мала своїм завданням (ст. 4 Закону). На сьогодні завдання прокуратури Законом України «Про прокуратуру» взагалі не визначені.

Так само вже по-іншому викладено основні вихідні положення, що традиційно розглядаються як принципи. У Законі 1991 року цьому була присвячена ст. 6 (Принципи організації і діяльності прокуратури). На сьогодні вони знайшли відображення у ст. 3 (Засади діяльності прокуратури).

У розділі II Закону України «Про прокуратуру» відображено організаційні основи системи прокуратури, зокрема, ч. 1 ст. 7 передбачено, що систему прокуратури становлять: Офіс Генерального прокурора; обласні прокуратури; окружні прокуратури; а також Спеціалізована антикорупційна прокуратура (далі – САП). При цьому Закон виокремлює лише вказану прокуратуру як спеціалізовану та

містить положення щодо її утворення в Офісі Генерального прокурора на правах самостійного структурного підрозділу (ч. 5 ст. 8 Закону). Водночас у ч. 2 ст. 7 даного Закону зазначено, що за необхідності Генеральним прокурором можуть утворюватися спеціалізовані прокуратури, а визначення їх переліку, здійснення реорганізації чи ліквідації, визначення статусу, компетенції, структури і штатного розпису так само належить до його компетенції.

Проблемним аспектом у сфері адміністративно-правового забезпечення статусу прокуратури є питання її бюджетного фінансування, від якого залежить ефективність виконання зовнішніх та внутрішніх (адміністративних) функцій прокуратури.

У ст. 88 Закону України «Про прокуратуру» передбачено існування єдиної системи забезпечення функціонування прокуратури, участь в якому беруть як органи прокуратури, так і інші органи державної влади у випадках і порядку, визначених цим Законом та іншими законами. Засади фінансування прокуратури визначені ст. 89 Закону, а її редакція неодноразово змінювалася, що може свідчити про відсутність стратегічного державного бачення у такому питанні, тим більше, що логіка законодавця для нас у цьому не є зрозумілою.

Так, спочатку редакція цієї статті передбачала те, що фінансування прокуратури України відбувається за рахунок коштів Державного бюджету України (ч. 1 ст. 89), а ті видатки на утримання прокуратури, що буди визначені у Державному бюджеті України не можуть бути скорочені в поточному фінансовому році (ч. 3 ст. 89).

У подальшому ч. 3 ст. 89 Закону України «Про прокуратуру» була виключена п. 3 ч. 42 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76-VIII [149], а ч. 20 ст. 86 Закону, яка передбачала особливості порядку перерахунку призначених пенсій у зв'язку з підвищенням заробітної плати прокурорам та збільшенням розміру складових заробітної плати тощо, викладена в новій редакції, та встановлено, що умови та порядок перерахунку призначених пенсій визначаються Кабінетом Міністрів України.

Виключення ч. 3 ст. 89 Закону України «Про прокуратуру» по суті можна хоча б бути пояснити тим, що вона не узгоджується з вимогами Бюджетного кодексу України, адже у такий спосіб фактично пропонується визнати видатки на утримання органів прокуратури захищеними видатками бюджету [33]. Водночас ч. 2 ст. 55 БК України визначено вичерпний перелік таких захищених видатків, і в ньому не зазначено видатки на утримання прокуратури. Разом із тим про часткове віднесення видатків на утримання органів прокуратури до захищених видатків бюджету можна говорити в контексті визнання такими видатків на оплату праці працівників бюджетних установ, нарахування на заробітну плату, оплату комунальних послуг та енергоносіїв тощо.

Отже, наявною є суперечність між одним із основних принципів побудови бюджетної системи України – принципом збалансованості, який полягає в тому, що повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень бюджету на відповідний бюджетний період (п. 2 ч. 1 ст. 7 БК України) та принципом незалежності прокурорів, гарантією якого є належне матеріальне забезпечення прокурорів, а також установлений законом порядок фінансування й організаційного забезпечення діяльності прокуратури. Крім того, як ми зазначали, в міжнародних стандартах звертається увага на необхідність достатності ресурсів прокуратури, що особливо важливо під час економічної кризи.

Водночас важко пояснити логіку законодавця щодо зміни ч. 20 ст. 86 Закону України «Про прокуратуру», а тому не дивно, що у подальшому її положення рішенням Конституційного Суду № 7-р (II)/2019 від 13 грудня 2019 року було визнане таким, що не відповідає Основному Закону [172].

Отже, бюджетне фінансування прокуратури та інших правоохоронних органів спрямовано на забезпечення виконання державних завдань. У нашому випадку, виходячи зі змісту ст. 1 Закону України «Про прокуратуру», такими завданнями є захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави в порядку реалізації відповідних функцій, визначених ст. 131-1 Конституції України та ч. 1 ст. 2 Закону. Тобто, метою бюджетного фінансування є отримання суспільно корисного результату, що має вираз, для прикладу, у зменшенні кількості злочинів або

збільшені повернутих державі незаконно вибутих земель чи майна. При цьому діяльність прокуратури ґрунтується, зокрема, на такій засаді, як незалежність прокурорів, що передбачає наявність гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора (п. 5 ч. 1 ст. 3 Закону). У цьому сенсі фінансування прокуратури не за рахунок коштів Державного бюджету України, а саме з джерел, що передбачені міжнародними договорами України чи проектами міжнародної технічної допомоги, ставить під сумнів інституціональну незалежність прокуратури України, її зорієнтованість на захист інтересів держави та фактичну здатність здійснення такого захисту.

Очевидним є те, що забезпечення внутрішньоорганізаційних, кадрово-управлінських процедур у прокуратурі, якою і є процес атестації прокурорів, як процедури згідно з п. 1 розділу I Порядку проходження прокурорами атестації [140] здійснювалося міжнародними організаціями та їх представниками за рахунок коштів іноземних держав. Наскільки такий підхід є державницьким та національно орієнтованим – питання неоднозначне.

Отже, ч. 1 ст. 89 Закону України «Про прокуратуру» має бути викладена в своїй попередній редакції: «Фінансування прокуратури здійснюється за рахунок Державного бюджету України».

Підсумовуючи, зазначимо, що у Законі України «Про прокуратуру» мають знайти чітке відображення: мета та завдання прокуратури; її системна структура; принципи та засади організації і діяльності прокуратури; загальні повноваження прокурорів; механізм оцінювання їх діяльності; гарантії статусу прокурора; засоби забезпечення прокурорської діяльності (зокрема соціальне, матеріально-технічне, методичне забезпечення тощо).

Також необхідно чітко усвідомити той факт, що перманентні та безсистемні зміни до законодавства знижують результативність та ефективність діяльності прокуратури, суттєво впливають на якість повсякденної роботи прокурорів. У контексті зазначеного звернемо увагу на п. 11 висновку № 11 (2008) Консультативної ради європейських суддів «Про якість судових рішень», у якому прямо зазначено, що «якість судових рішень може залежати від занадто частих змін

законодавства, від недосконалого або нечіткого формулювання положень законів, а також від дефектів процесуального законодавства» [173]. Відтак, нормативно-правовій основі функціонування інституту прокуратури в країні, доцільності (обґрунтованості) та послідовності змін до неї, її стабільності, має бути приділено найбільш пильну увагу.

Окрім того, вважаємо, що організація діяльності прокуратури України на сучасному етапі державотворення повинна включати всі інноваційні способи та прийоми здійснення публічного управління, включаючи використання нових інформаційних технологій. Цифровізація публічно-правових відносин забезпечує оптимізацію реалізації основних функцій держави органами публічної адміністрації та надання якісних адміністративних послуг громадянам. Перехід на електронний документообіг дозволяє раціонально використовувати матеріально-технічні ресурси, а також оптимізувати час надання публічних послуг.

Значні зрушення у напрямку цифровізації прокурорської діяльності відбулись із прийняттям Тимчасової інструкції з діловодства в органах прокуратури України, затвердженої наказом Генерального прокурора № 27 від 12.02.2019 р. Так, відповідно до вказаного нормативного документу, документування управлінської інформації та провадження діловодства в електронній формі в органах прокуратури здійснюється виключно із застосуванням кваліфікованих електронних підписів та кваліфікованих електронних печаток відповідно до нормативно-правових актів з питань електронних довірчих послуг. Організація електронного документообігу в прокуратурі здійснюється за допомогою ІС «СЕД», що інтегрується із Системою взаємодії.

Згідно із п.п. 3.3. та 3.4. Тимчасової інструкції з діловодства в органах прокуратури України ІС «СЕД» забезпечує проходження електронних документів та електронних копій документів у взаємозв'язку із системами електронного документообігу інших установ. Система взаємодії забезпечує гарантовану доставку електронних документів від їх відправників до одержувачів (адресатів), інформація про які надходить до журналу обміну у складі ІС «СЕД». Електронний документ, що завантажився із Системи взаємодії, вважається доставленим адресату [157].

Проте, значна частина Тимчасової інструкції з діловодства в органах прокуратури України, затвердженої наказом Генерального прокурора № 27 від 12.02.2019 р., присвячена саме паперовому документообігу. Отже, паперовий документообіг залишається одним із основних інструментів діловодства в органах прокуратури, на який витрачається значна частина робочого часу прокурорів, матеріально-технічні ресурси, при тому, що більша частина паперових документів дублюється та пересилається в паперовому вигляді. Виправдання існування паперового документообігу необхідністю збереження архівних копій важливих документів не витримує жодної критики, адже сучасні інформаційні хмарні технології дозволяють зберігати електронні документи на кількох незалежних серверах із високим ступенем захисту інформації, що унеможливорює їх втрату чи випадкове знищення шляхом видалення. Ба більше, перевагою електронного документообігу є можливість миттєвої обробки інформації, пошуку необхідних документів та їх окремих частин за ключовим словом або маркером. У той же час, поява нових портативних електронних планшетних пристроїв для скачування, зчитування та перегляду електронних документів створює всі умови для їх використання поза робочим місцем та без прив'язки до стаціонарного персонального комп'ютеру, електромережі тощо.

Вищевикладене обумовлює необхідність та доцільність прийняття окремого наказу Генерального прокурора щодо повного переходу на електронний документообіг між структурними та територіальними підрозділами Офісу Генерального прокуратури, обласних та окружних прокуратур та іншими органами публічної адміністрації з використанням технології цифрового підпису. Листи, контрольні завдання, документи-організаційно-методичного характеру, доручення та відповіді на них, а також супровідні листи повинні надсилатися лише в електронній формі, без зайвого дублювання на паперових носіях інформації. Повний перехід на електронний документообіг дозволить не тільки суттєво зекономити бюджетні кошти на витратні матеріали для друку документів, але й значно скоротити час підготовки, відправки та опрацювання службової документації в системі органів прокуратури. Окремо слід передбачити обов'язок прокурорів

надавати паперові відповіді на звернення тих громадян, які окремо зазначають у зверненні чи запиті, що не мають електронної пошти (або доступу до неї) для отримання електронної форми відповіді (електронних документів) незалежно від причини.

Паралельно в Офісі Генерального прокурора триває робота над масштабним проектом цифрової прокуратури. Через об'єднання можливостей інформаційних систем відомства, він вже сьогодні дозволяє прокуратурі виконувати свої конституційні функції у взаємодії з правоохоронними та судовими органами на новому рівні з використанням сучасних технологій. Створюється надійна система захисту інформації, здійснюється робота над удосконаленням технологічного потенціалу прокуратури та розширенням взаємодії з іншими державними інформаційними системами, що сприятиме досягненню результатів, які ставить перед прокуратурою суспільство. Зокрема, постійно розвивається та адаптується до нових вимог Єдиний реєстр досудових розслідувань, ЄРДР стає більш функціональним та зручним.

Масштабна ІТ-інфраструктура органів прокуратури України потребує надійного захисту, адже протягом останніх років велика кількість державних органів були атаковані групами хакерів. Спроб уражень та зламів протягом 2020-2024 років зазнали і системи Офісу Генерального прокурора. Для протидії таким атакам було використано сучасні програмні та апаратні засоби виробництва світових лідерів у галузі інформаційної безпеки. Також у органах прокуратури України розпочато процес створення єдиної системи виявлення та протидії мережевим атакам нового покоління, яка дозволить централізовано керувати політиками безпеки та протидіяти кіберзагрозам, які виникають [214].

Перспективним напрямом удосконалення адміністративно-правових засад організації та діяльності органів прокуратури ми вбачаємо прийняття спільного наказу Генерального прокурора та керівників інших органів системи кримінальної юстиції щодо створення Єдиної інформаційно-аналітичної системи органів кримінальної юстиції з використанням технології штучного інтелекту та її інтеграції до Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи «Електронний Суд»,

пошукових систем інших органів публічної адміністрації, що дозволить реалізувати концепцію електронного кримінального провадження, значно спростити обмін інформацією (отримання відповідей на інформаційні запити), а також автоматизувати процеси надання відповідей на типові звернення громадян та запити на отримання публічної інформації.

Важливу роль у процесі удосконалення організації діяльності прокуратури повинні займати інноваційні підходи та засоби організації та діяльності органів публічної адміністрації з використанням технології штучного інтелекту. У зв'язку із цим, на окрему увагу заслуговує такий нормативний документ як Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2020 р. № 1556-р.

Згідно із положеннями зазначеної Концепції розвитку штучного інтелекту, впровадження інформаційних технологій, частиною яких є технології штучного інтелекту, є невід'ємною складовою розвитку соціально-економічної, науково-технічної, оборонної, правової та іншої діяльності у сферах загальнодержавного значення. В концепції підкреслено, що відсутність концептуальних засад державної політики в галузі штучного інтелекту не дозволяє створювати та розвивати конкурентоспроможне середовище в зазначених сферах діяльності. Тому вже існуючий інструментарій технології штучного інтелекту доцільно та необхідно використовувати в процесі здійснення прокурорської діяльності на всіх рівнях, що вимагає відповідного адміністративно-правового забезпечення, а саме, затвердження порядку та конкретного механізму використання технології штучного інтелекту на рівні окремого наказу Генерального прокурора. Окрім того, для розв'язання проблем, пов'язаних із функціонуванням державних реєстрів, кадастрів, баз даних, архівів, власником яких є держава, в Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні передбачено: визначення напрямів конвертації даних в електронну форму, створення (у разі відсутності) або актуалізація та очищення наявних державних електронних інформаційних ресурсів, забезпечення у рамках розвитку відкритих даних пріоритетності оприлюднення динамічних даних (забезпечення прозорості

діяльності органів прокуратури); оприлюднення таких даних у режимі реального часу через прикладний програмний інтерфейс [78].

Отже, практична реалізація Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні дозволить максимально оптимізувати діяльність органів прокуратури в цілому та підвищити якість надання публічних послуг в режимі онлайн в будь-який час доби та незалежно від місця розташування суб'єкта звернення та органу прокуратури.

### **3.3 Рекомендації щодо подальшого інституційного удосконалення адміністративних функцій прокуратури України.**

Згідно з чинним законодавством України, за його нормами прокуратура наразі не входить до складу однієї з трьох гілок державної влади, але вона, поза сумнівом, є одним із державних органів, котрий невіддільно входить до числа інституцій, які наділені визначеною суттєвою специфікою як правового регулювання її діяльності, так і завдань, повноважень, порядку організації роботи для ефективного виконання таких завдань і повноважень. Така специфіка полягає у правовому регулюванні своєї діяльності. Це вказує на можливість застосування загальних принципів управління до прокуратури, які є характерними для інших державних органів, притаманними ним. При цьому, однак, варто зауважити, що їх зміст і порядок реалізації має своєрідну, обґрунтовану та істотну специфіку.

Так, у науці державного управління (публічного управління та адміністрування) організаційну структуру управління визначають і розглядають як форму організації системи управління, що включає сукупність стійких зв'язків системи, забезпечує її цілісність і тотожність самій собі, тобто збереження основних властивостей за різних внутрішніх і зовнішніх зв'язків; спосіб організації і взаємодії елементів системи і зв'язків між ними, та є певною характеристикою процесів, які відбуваються між елементами системи [74, с. 380].

Отже, структура державного управління в суті відображає внутрішній зміст управлінської діяльності та описує спосіб взаємодії й співіснування його різних

елементів. Це, в свою чергу, вказує на єдність конкретного виду управлінської діяльності.

Науковці В.Д. Бакуменко, Л.М. Усаченко та ін., досліджуючи структуру державно-управлінської діяльності, дійшли до висновку, що остання є невід'ємною складовою кожного виду соціальної діяльності і водночас особливим видом діяльності з певним набором функцій. Загальні управлінські функції (планування, організація, мотивація, контроль, комунікація та прийняття рішень), тобто функції менеджменту, притаманні управлінню всіма видами суспільної діяльності. Крім того, вони безпосередньо впливають із суб'єкт-об'єктного відображення процесів державного управління [7, с. 41].

Погоджуючись загалом з наведеною думкою, можна вказати на подвійну природу прокурорської діяльності, яке з однієї сторони виступає самостійним видом державно-правоохоронної діяльності, а з іншої – реалізація основних функцій прокуратури потребує упорядкування через здійснення керівництва (організації, планування та ін.) цією діяльністю.

Розглядаючи управління процесом забезпечення публічної безпеки О.О. Панова вказує на те, що управлінська діяльність у цій сфері нерозривно пов'язана із здійсненням функцій, спрямованих на попередження і припинення порушень. Управлінські функції органів Національної поліції реалізуються в сукупності з їх тактичними діями, які полягають у застосуванні певних форм і методів безпосереднього забезпечення публічної безпеки, попередженні та припиненні правопорушень, забезпеченні надійного захисту життя, здоров'я, прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від злочинних чи інших антигромадських посягань [129, с. 50].

Отже, в даному випадку ще раз підкреслюється нерозривний зв'язок між управлінськими функціями та практичними діями щодо їх реалізації, особливо у сфері державного управління.

Екстраполуючи наведений висновок до діяльності прокуратури, слід зазначити, що управління процесом реалізації конституційних функцій прокуратури виражається у здійсненні керівниками відповідних служб, відділів та департаментів

системи прокуратури адміністративних функцій (організації, планування, керівництва, координації роботи підпорядкованих ним підрозділів та їх окремих працівників).

Виходячи із загального розуміння адміністративних функцій, можна в найбільш загальному вигляді визначити адміністративні функції прокуратури як нормативно визначені вид та міру необхідної, належної поведінки, що забезпечують реалізацію завдань, поставлених перед прокуратурою суспільством і державою, і повноважень, наданих для ефективного здійснення конституційних функцій. Невиконання або неналежна реалізація прокурором адміністративних функцій може призвести до істотних змін у його правовому положенні, навіть до втрати відповідного статусу.

І.М. Білодід, узагальнивши різноманітні функції органів прокуратури, визначив, що їх систему можна відобразити наступним чином: 1) внутрішньоорганізаційні (адміністративні): представництво органів прокуратури у взаємовідносинах між собою та з органами державної влади, місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами; організація діяльності відповідної прокуратури; призначення та звільнення прокурорів із посад, забезпечення у випадку необхідності притягнення їх до відповідальності; 2) зовнішньоуправлінські: видання обов'язкових для виконання вказівок та розпоряджень із питань здійснення оперативно-розшукової діяльності чи досудового розслідування, відбування кримінального покарання чи застосування заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; ознайомлення з матеріалами справ, забезпечення збирання та дослідження доказів, подання клопотань та відводів [22, с. 66].

На нашу думку, більшість адміністративних функцій прокуратури України, що містяться у Законі України «Про прокуратуру», можна і доцільно умовно поділяти на дві групи:

- 1) організаційно-управлінські функції;
- 2) кадрові функції.

Організаційно-управлінські функції безпосередньо стосуються прокурорів, які займають адміністративні посади, пов'язані з необхідністю використання всіх наданих законом можливостей для об'єднання людських, матеріальних, фінансових ресурсів для досягнення завдань, що стоять перед прокуратурою відповідного рівня. Перелік адміністративних посад в Офісі Генерального прокурора, обласних та окружних прокуратурах та Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі міститься у ст. 39 Закону України «Про прокуратуру» [163]. Окремі управлінські функції зазначеної категорії прокурорів містяться у спеціальному законодавстві та, насамперед, Законі України «Про прокуратуру», проте переважна більшість таких функцій визначається відомчими актами. Як загальну їх характеристику наведемо думку П.Каркача та С.Іванова: керівник органу прокуратури зобов'язаний забезпечити організаційний порядок у колективі, контролювати додержання трудової та службової дисципліни підлеглими, вимагати від кожного працівника відповідального ставлення до виконання службових обов'язків [69, с. 63].

Реалізація функції щодо організації та управління діяльністю в органах прокуратури покладається на керівників та їх заступників відповідного органу прокуратури або його структурного підрозділу. Організація роботи та управління в органах прокуратури вимагає ефективного керівництва з боку підлеглих працівників прокуратури. Керівництво пов'язане з встановленням цілей та завдань для виконавців і визначенням напрямку їхньої діяльності. Ключовим елементом управління є досягнення погоджених дій підлеглими працівниками при виконанні завдань прокурорської діяльності, що покладені на них. Організація роботи в прокуратурі повинна включати систему заходів, які можна поділити на три види: основні заходи; технічні заходи й заходи щодо вдосконалення професійної майстерності. Основні заходи пов'язані зі здійсненням прокурорського нагляду й іншими напрямками діяльності прокуратури. До них належать: добір і розміщення кадрів, заходи заохочення й стягнення, розподіл доручень між співробітниками; планування роботи прокуратури; контроль і керівництво; участь прокурора в розгляді цивільних і кримінальних справ та ін. Реалізація цих заходів дозволить

керівникові прокуратури активізувати здійснення прокурорського нагляду, а також найбільш активно боротися із правопорушеннями [36, с. 20].

Технічні заходи тісно пов'язані з основними, виконуючи в той же час допоміжні функції. Вони включають фіксацію роботи прокуратури, таку як діловодство, реєстрація вхідної та вихідної кореспонденції, складання статистичних звітів. Заходи щодо підвищення професійної майстерності спрямовані на використання передового досвіду. До цих заходів відносяться оперативні наради, на яких обговорюються питання якості роботи окремих оперативних працівників і формуються конкретні рекомендації. Сюди також входить поширення позитивного досвіду роботи інших прокуратур, а також стажування у вищих органах і навчання у спеціалізованих навчальних закладах. Одним із найважливіших напрямів організації роботи керівника прокуратури є ефективний розподіл обов'язків серед оперативного персоналу прокуратури. Цей розподіл повинен бути організований таким чином, щоб уникнути втрати з уваги областей роботи, визначених законодавством і наказами Генерального прокурора України. При цьому слід враховувати особливості діяльності прокуратури, її штатну чисельність, дані про рівень, структуру та динаміку злочинності, стан виконання законів, а також соціально-економічні, демографічні та інші характеристики території, яку обслуговує прокуратура. Наділяючи прокурорів прокуратури повноваженнями, керівник прокуратури не повинен звільняти себе від загальної прокурорської діяльності (планування, добір і розміщення кадрів, координаційна діяльність тощо). Саме керівник як перша особа органу прокуратури має всю повноту повноважень і, наділяючи певними повноваженнями підлеглих прокурорів, зобов'язаний організовувати їх працю, здійснювати постійний контроль за їх діяльністю, стежити за станом законності на відповідній території (у межах відповідної, певної територіальної юрисдикції) й за необхідності вживати відповідних заходів [35, с. 133].

На практиці, керівники прокуратур зазвичай мають відповідальність за вирішення ряду ключових завдань, включаючи загальне керівництво роботою прокуратури, контроль та перевірку виконання завдань, координацію діяльності

правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції, взаємодію з органами виконавчої влади, місцевим самоврядуванням та державним контролем. Вони також відповідають за добір, розстановку, професійну підготовку та виховання кадрів, внутрішню безпеку, нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень, організацію діяльності у сфері запобігання та протидії корупції, а також інші аспекти, пов'язані з роботою прокуратури. Визначення своїх повноважень відбувається у формі винесення наказу про розподіл обов'язків. Значну увагу в такому наказі слід приділяти й повноваженням заступника керівника прокуратури. Відповідно до ст. 12 Закону України «Про прокуратуру» керівник окружної прокуратури може мати першого заступника та не більше 2 заступників.

Робота з кадрами є одним з напрямів адміністративної діяльності в прокуратурі. У загальному розумінні це включає в себе заповнення вакантних посад, розподіл та перерозподіл штатної чисельності, а також в певній мірі включає в себе роботу з підвищення кваліфікації прокурорських кадрів.

У сучасних умовах завдання кадрової роботи змінюються й керівник прокуратури повинен у роботі з кадрами створювати такі умови, які зробили б професію прокурора більш престижною й привабливою для осіб, що мають вищу юридичну освіту, а з урахуванням нових тенденцій – наблизити її за статусом до суддівської професії. Відповідно це потребує стабілізації кадрового складу з високим професійним рівнем, необхідними моральними якостями для досягнення цілей і завдань органів прокуратури на новому етапі розвитку нашої держави. Слід зазначити, що прокуратури діє налагоджена кадрова служба, яка відповідає існуючій системі керування: єдності й централізації системи органів прокуратури, підпорядкованості нижчестоящих прокурорів вищим. У нижній ланці органів прокуратури керівник прокуратури здійснює всі завдання й функції кадрової служби стосовно допоміжного персоналу. Він призначає на роботу й звільняє з неї, застосовує заходи дисциплінарного характеру, має всі повноваження роботодавця, передбачені у трудовому законодавстві України [37, с. 30].

Стосовно прокурорського складу керівник прокуратури має обмежені можливості. Його правове становище при вирішенні кадрових питань досить

неоднозначне й невиразне. У Законі України «Про прокуратуру», наприклад, українською мовою йдеться про повноваження керівника прокуратури з кадрових питань. Так, наприклад, у ст. 13 Закону України «Про прокуратуру» зазначається, що керівник окружної прокуратури організовує діяльність прокуратури; повідомляє в десятиденний строк Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів про наявність вакантних або тимчасово вакантних посад у прокуратурі; забезпечує виконання вимог щодо підвищення кваліфікації прокурорів прокуратури. Такий рівень правового регулювання наведеного масиву повноважень характеризуємо у цілому як кращий, ніж у попередньому Законі України «Про прокуратуру» 1991 р., але все одне недостатній. Характер повноважень керівника прокуратури щодо державних службовців, інших працівників прокуратури, які не мають статусу прокурора, взагалі не визначається. А у наказі Офісу Генерального прокурора «Про загальні засади організації роботи в органах прокуратури України» від 07.08.2020 № 365 щодо адміністративних кадрових повноважень керівника окружної прокуратури лише зазначається, що обов'язки між працівниками окружних прокуратур, з урахуванням їх структури, розподіляються наказами керівників цих прокуратур та/або їх першими заступниками чи заступниками [152].

У відсутність чіткого правового регулювання багатьох аспектів кадрової роботи, як показує практика, вирішуються керівником окружної прокуратури за допомогою особистого авторитету та вміння ефективно керувати колективом прокуратури. Раніше керівники прокуратур часто особисто вели попередній облік та відбір кандидатів на вакантні посади прокурорів і працівників апарату прокуратури, організовували навчання та підвищення кваліфікації кадрів, а також забезпечували дисципліну та організаційний порядок. Сучасні практики передбачають передачу частини повноважень та завдань з кадрової роботи створеній Кваліфікаційно-дисциплінарній комісії прокурорів. Однак керівнику прокуратури все ще залишається можливість впливати на кар'єрне зростання підлеглих, брати участь у формуванні ефективного колективу та приймати участь у вирішенні завдань, що стоять перед прокуратурою. У сучасних умовах, враховуючи напрями реформування вітчизняної прокуратури, що включають ослаблення

субординаційних організаційних зв'язків усередині системи органів прокуратури, слід визнати важливість наділення керівників прокуратур додатковими повноваженнями із роботи з кадрами. Робота з кадрами значною мірою визначається організаційною структурою конкретної прокуратури та її фактичним займаним посадовим складом. Це включає в себе встановлення кількості підрозділів, їх взаємодії та функціонального призначення для забезпечення ефективності роботи. Аналізується штатна та фактична чисельність персоналу, досліджуються службові обов'язки та результати діяльності працівників, а також розглядаються можливості підвищення ефективності у виконанні ними своїх обов'язків. На даному етапі важливо обговорювати раціональність управлінської структури прокуратури, адекватну організацію взаємодії між її структурними підрозділами та окремими одиницями, а також оптимальний кількісний склад кадрів. Однак, враховуючи те, що структура прокуратур України ще не повністю відповідає вимогам Закону України «Про прокуратуру», говорити про її раціональність та оптимальність може бути складно [4, с. 79].

На наш погляд, з урахуванням змін у правовому статусі керівників прокуратур у Законі України «Про прокуратуру», а надалі й більш детально на рівні відомчих наказів Офісу Генерального прокурора України, доцільно закріпити відповідальність керівників прокуратур різних рівнів за стан кадрової роботи в очолюваній ним прокуратурі. Наведене може бути визначено як обов'язок слідкувати за дотриманням трудової дисципліни, вимагати від кожного працівника відповідального ставлення до виконання службових обов'язків, і своєчасно застосовувати заходи як заохочення, так і дисциплінарного впливу.

Отже, питання адміністративних функцій щодо управління роботою прокуратури як на рівні Закону України «Про прокуратуру», так і на рівні відповідного наказу Офісу Генерального прокурора «Про загальні засади організації роботи в органах прокуратури України» врегульовані недостатньо і потребують навіть не конкретизації, а закріплення. Більшість аспектів повноважень керівника прокуратури, розподіл обов'язків між працівниками прокуратури, організація їхньої роботи та контроль за виконанням регулюються практикою та традиціями, а не

чіткими нормативами. Повноваження керівника прокуратури щодо працівників прокуратури, які не мають статусу прокурора (працівники канцелярії, апарату) взагалі не врегульовані Законом України «Про прокуратуру». Крім того, як зазначалося, у Законі України «Про прокуратуру», необхідно закріпити відповідальність керівників прокуратур різного рівня за стан кадрової роботи вочолованій ним прокуратурі. Для врегулювання всіх зазначених питань бажано вносити зміни у формі окремих статей до розділу X «Організаційне забезпечення діяльності прокуратури» Закону України «Про прокуратуру».

Поняття «організація» щодо прокуратури закріплене в п. 14 ст. 92, ст. 131 – 1 Конституції України, у назві розділів I та II Закону України «Про прокуратуру». Згідно з цими нормами до змісту поняття «організація» включаються положення про організаційну будову прокуратури, структуру її основних ланок, єдність системи, а також повноваження прокурорів – керівників щодо керівництва підпорядкованими прокуратурами та ін. Не вдаючись до дискусії з приводу коректності відповідних законодавчих формулювань, слід зазначити, що по суті «організація» у відповідному контексті розглядається як певне утворення, яке має відповідну організаційну структуру, склад посад, загальну штатну чисельність та створене для реалізації конкретної діяльності.

Натомість термін «організація» доволі широко використовується для позначення діяльності чи процесу із забезпечення узгодженості, взаємодії окремих елементів відповідного утворення, що спрямовані на створення оптимальних умов його ефективного функціонування для досягнення мети такого утворення. Таке тлумачення є близьким до поняття «організовувати», що означає створювати, засновувати що-небудь, залучаючи до цього інших, спираючись на них; здійснювати заходи, розробляючи їх підготовку і проведення; об'єднувати кого-небудь із певною метою; належно впорядковувати що-небудь [32, с. 853].

Поняття «організація», що використовується для позначення діяльності з упорядкування всіх елементів певного утворення, створення необхідних умов для досягнення його функціональних цілей, тісно пов'язано з поняттям «управління», як зазначає О.А. Задихайло [58, с. 44].

Процеси управління існують у будь-якій системі-організації. При цьому роль «внутрішнього управління» значно зростає, якщо організація побудована за ієрархічним типом. Прокуратура на сьогодні побудована саме таким чином: вона, як єдина система, включає в себе прокуратури вищого та нижчого рівнів. Так, відповідно до ч. 1 ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» систему прокуратури України становлять: Офіс Генерального прокурора; обласні прокуратури; окружні прокуратури; Спеціалізована антикорупційна прокуратура.

Згідно до ч. 2 ст. 7 Закону України «Про прокуратуру», за потреби, рішенням Генерального прокурора можуть утворюватися спеціалізовані прокуратури на правах прокуратур різних рівнів (їх підрозділів). Перелік, реорганізація, ліквідація, а також визначення статусу, компетенції, структури і штатного розпису так само здійснюються Генеральним прокурором.

Офіс Генерального прокурора є органом прокуратури вищого рівня щодо обласних та окружних прокуратур. У свою чергу обласна прокуратура виступає органом прокуратури вищого рівня для окружних прокуратур, розташованих у межах адміністративно-територіальної одиниці, що підпадає під територіальну юрисдикцію обласної прокуратури (ч. 4 ст. 7 Закону України «Про прокуратуру»). В цілому ієрархічна побудова визначає суттєву сферу управлінських впливів та підвищення їх ролі у функціонуванні прокуратур.

Неможливо не враховувати ту обставину, що в єдиній системі прокуратури поряд із законодавчо встановленим порядком діяльності існують організаційно-управлінські відносини, які у своїй більшості знаходяться за межами законодавчого регулювання.

Відповідно до ч. 1 ст. 9 Закону України «Про прокуратуру» саме Генеральний прокурор організовує діяльність органів прокуратури, визначає межі повноважень органів прокуратури різних рівнів щодо виконання ними функцій прокуратури (п. 2); затверджує: документи щодо внутрішньої організації діяльності органів прокуратури (п. 7), стратегію розвитку прокуратури (п. 71), положення про систему індивідуального оцінювання якості роботи прокурорів (п. 72), порядок вимірювання та регулювання навантаження на прокурорів (п. 73), загальні методичні

рекомендації для прокурорів з метою забезпечення однакового застосування норм законодавства у прокурорській діяльності (п. 9) тощо.

Так само до компетенції Генерального прокурора належить утворення, визначення переліку, територіальної юрисдикції, реорганізації та ліквідації обласних і окружних прокуратур, визначення їхньої компетенції, структури й штатного розпису (ч. 4 ст. 10; ч. 1 ст. 12 Закону). Ним, як очільником Офісу Генерального прокурора, у його структурі утворюються департаменти, управління, відділи, Генеральна інспекція, а також затверджуються положення про самостійні структурні підрозділи (ч. ч. 2, 3 ст. 8). При цьому Генеральний прокурор видає накази з питань, що належать до його адміністративних повноважень (ч. 2 ст. 9).

Керівники обласних прокуратур організовують діяльність цих прокуратур та затверджують відповідні акти з питань, що стосуються організації їх діяльності; видають накази з питань, що належать до їх адміністративних повноважень (п. п. 2, 4 ч. 1; ч. 2 ст. 11). У свою чергу, діяльність окружної прокуратури організовує її керівник (п. 2 ч. 1 ст. 13), який також видає накази з питань, що належать до його адміністративних повноважень (ч. 2 ст. 13).

Якщо процесуальні повноваження керівників застосовуються для зміни, відміни чи узгодження процесуальних рішень, то об'єктом організаційно-управлінських відносин є безпосередньо прокурор. Крім того, важливою складовою внутрішньої організації прокуратури є структура органів прокуратури, адже між нею та результативністю, ефективністю діяльності системи прокуратури, як ми зазначали, існує тісний зв'язок [137, с. 69].

Відтак внутрішній аспект організації безпосередньо стосується повсякденної роботи та управління в органах прокуратури. Слід підкреслити, що в результаті взаємодії теорії і прокурорської практики сформувалися певні усталені погляди щодо суті організації роботи та управління в органах прокуратури. Однак окремі питання, особливо щодо змісту понятійного апарату, як і раніше, носять дискусійний характер. Це передусім стосується таких основних понять, як «організація» та «управління».

Одні автори вважають, що «організація» ширше «управління» та розглядають друге як елемент першого, інші навпаки – до більш широкого поняття відносять «управління». Окремі дослідники вважають ці поняття тотожними [74, с. 18].

П.М. Каркач пише, що «організація роботи в органах прокуратури» означає вжиття заходів, спрямованих на раціональний розподіл роботи, створення умов для праці й належного організаційного порядку та інше. У якості елементів такої організації він називає: розподіл роботи, облаштування робочого місця, створення здорової атмосфери в колективі і, «...безумовно постановка перед колективом... конкретних завдань та контроль за їх виконанням, оцінка якості виконаної роботи». При цьому автор, з одного боку, ототожнює «організацію» та «управління», коли зазначає, що «організація роботи в органах прокуратури – це вжиття організаційно-управлінських заходів, які спрямовані на виконання завдань органів прокуратури...», а з другого – акцентує увагу фактично на специфіці управління, коли погоджується із раніше викладеною у наукових джерелах, зокрема В.П. Рябцевим, позицією, звертаючи увагу на те, що розглядаючи організаційно-управлінські заходи, слід враховувати вплив вищестоящих прокурорів на підлеглих і органи нижчого підпорядкування, а також керівництво й контроль за їх діяльністю з метою забезпечення ефективного виконання покладених на них завдань, у чому, власне, і полягає сутність управління. У підсумку, на підставі аналізу понять «організація» і «управління», П.М. Каркач робить висновок, що вони за своїм змістом збігаються. Та разом із тим зазначає, що організація роботи – це керівництво колективом на одному рівні горизонтально: прокурор району – підлеглі йому працівники цієї прокуратури чи начальник відділу обласної прокуратури – підлеглі працівники відділу. Управління – це керівництво вищестоящих прокуратур нижчестоящими, тобто по вертикалі: прокурор області – прокурор району чи начальники управлінь, відділів облпрокуратури – прокурор району [69, с. 18].

Якщо ми звернемо увагу на положення ч. 1 ст. 15 та ч. ч. 1, 3 ст. 39 Закону України «Про прокуратуру», то побачимо, що законодавець використовує термін «керівник» стосовно адміністративних посад в органах прокуратури, причому як щодо органів, так і їх структурних підрозділів. Знов-таки, виходячи зі змісту ч. ч. 1–

З ст. 8, ст. ст. 9–13, ч. ч. 1–4 ст. 17 Закону України «Про прокуратуру», у яких передбачені повноваження керівників прокуратур всіх рівнів, передусім щодо «організації діяльності», підпорядкування прокурорів та виконання наказів і вказівок, доходимо наступних висновків.

По-перше, з огляду на невикористання законодавцем терміна «управління» (за винятком ч. 1 ст. 8 Закону, де згадується про управління об'єктами державної власності, що належать до сфери управління Офісу Генерального прокурора, а також ч. 5 ст. 39 Закону в частині врахування управлінсько-організаторських здібностей кандидатів на адміністративні посади при наданні Радою прокурорів України відповідних рекомендацій для призначення) та, натомість, використання законодавцем терміну «організація», можна припустити близькість, якщо не тотожність понять «управління» та «організація».

По-друге, «управління» та «керівництво» є поняттями, які, на нашу думку, суто теоретично та умовно відрізняються лише обсягом управлінського впливу на відповідні об'єкти. Так, якщо ми говоримо про управління органом прокуратури чи структурним підрозділом, то використовуємо термін «керівництво», а якщо про систему прокуратури в цілому чи нижчестоящими прокуратурами – «управління».

Вочевидь поняття «організація» і «управління» тісно пов'язані між собою, хоча й відносно самостійні. Але самостійність ця, як зазначається науковцями, відносна. До суто управлінських функцій, як правило, відносять керівництво, прийняття та реалізацію управлінських рішень, контроль та перевірку їх виконання. Саме за допомогою цих функцій здійснюється упорядкування організаційних відносин, формулюється спрямованість їх розвитку.

Отже, результативна та ефективна діяльність прокуратури (як і будь-якого) іншого державного органу, вирішальною мірою залежить від її правильної організації. В юридичній літературі починаючи із 70-х років минулого століття, питанням організації роботи прокуратури систематично почала приділятися підвищена увага, звертаються до цих питань і в Україні. У цьому сенсі, враховуючи достатню розробленість у науковій, науково-практичній та методичній літературі базових питань і типових елементів організації роботи та управління в прокуратурі

як у цілому, так і за окремими напрямками діяльності, чергове звернення до їх аналізу та розкриття змісту видається зайвим. Водночас вважаємо за необхідне зосередити увагу на тих складових організації, які, з одного боку, в сучасних умовах зазнають найбільших трансформацій з огляду на зміни у підходах до організації роботи та управління в органах прокуратури, що має вираз у відповідних законодавчих змінах. З другого – є такими, що, на наш погляд, суттєво впливають або можуть впливати на результативність та ефективність діяльності прокуратури. Зокрема, це підходи до побудови оптимальної структури органів прокуратури та формування нових управлінських відносин і процедур з огляду на зміни організаційного статусу прокурорів, зумовлені посиленням гарантій їх незалежності.

Водночас з огляду на динаміку законодавчих змін потребують аналізу відповідні норми Закону України «Про прокуратуру» та переосмислення традиційних поглядів на організаційну структуру органів прокуратури.

У цьому сенсі слід зазначити, що будь-яка системна діяльність є змістом організаційних форм, створених для її реалізації. Не вдаючись до занадто детального розгляду існуючих поглядів на співвідношення понять «система» та «структура», ми виходимо із законодавчих формулювань. На законодавчому рівні прокуратура визначається як єдина система (ст. 1 Закону України «Про прокуратуру»). Поняття «система» можна вважати базовим в розгляді її як впорядкованого інституціонального утворення.

Положення ст. ст. 1, 7 Закону України «Про прокуратуру» свідчать, що під системою органів прокуратури розуміється єдина сукупність прокуратур різних рівнів та спеціалізації, пов'язаних передусім метою своєї діяльності. При цьому під структурою внутрішня будова конкретних органів прокуратури (ст. ст. 8, 10, 12 Закону).

На сьогодні ключові параметри системи прокуратури України знайшли своє відображення у розділі II (Організаційні основи системи прокуратури) зазначеного Закону, що, безумовно, належить до зовнішнього аспекту організації прокуратури. Водночас до дискреційних повноважень Генерального прокурора законодавець відносить утворення спеціалізованих прокуратур (на правах структурного

підрозділу Офісу Генерального прокурора, обласних прокуратур, на правах підрозділу обласної прокуратури, окружних прокуратур, на правах підрозділу окружної прокуратури), а також їх реорганізацію та ліквідацію, визначення статусу, компетенції, структури і штатного розпису (ч. 2 ст. 7); утворення в структурі Офісу Генерального прокурора департаментів, управлінь, відділів, а також Генеральної інспекції (ч. 3 ст. 8) та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, визначення, за погодженням з Директором Національного антикорупційного бюро України, її структури і штату (ч. 3 ст. 7)

Відповідно до ч. 4 ст. 10 Закону Генеральний прокурор утворює, визначає перелік, територіальну юрисдикцію, реорганізацію та ліквідацію обласних прокуратур, визначає їхню компетенцію, структуру і штатного розпис. При цьому в структурі обласних прокуратур утворюються такі підрозділи, як управління та відділи.

Саме слово «структура» означає взаєморозміщення та взаємозв'язок складових частин цілого; будова; устрій, організація чого-небудь [32, с. 1405].

М.К. Якимчук підкреслює, що структура державного органу залежить від місця органу в організаційній структурі державного управління, обсягу та змісту його компетенції, ролі в управлінні суспільними процесами. Вона цілком підпорядкована реалізації компетенції державного органу і будується зверху донизу. При цьому у всіх випадках структура, будучи формою організації апарату управління, включає в себе склад його підрозділів і відбиває взаємозв'язки між ними, які базуються на функціях управління і є складовою частиною процесу управління [226, с. 34].

Як ми зазначали, організаційна структура органів прокуратури впливає на результативність та ефективність їх функціонування. Для того, щоб діяльність органу була ефективною, його кадровий склад повинен бути організований, тобто розподілений по відділах, управліннях, департаментах або інших структурних підрозділах. Сукупність структурних підрозділів, кожен з яких має чітко визначену компетенцію, становить організаційну структуру органу прокуратури (структуру

апарату) (Офісу Генерального прокурора, прокуратури обласного, а також окружних прокуратур).

У п. 114 пояснювальної записки до висновку № 9 (2014) КРЄП «Європейські норми та принципи щодо прокурорів» (Римської хартії) прямо зазначається, що забезпечення ефективної діяльності знаходиться в площині відповідальності прокуратури та є її обов'язком. При цьому її організація та структура повинні визначатися таким чином, щоб оперативно вирішувати встановлені завдання за умови дотримання високої якості роботи [233].

Отже, апарати прокуратур повинні бути структуровані так, щоб найкращим чином забезпечувати виконання завдань, поставлених перед органом. Вона не є метою самою по собі, а лише інструментом, який допомагає досягти максимальних результатів роботи. При формуванні структурних підрозділів важливо не допустити й уникнути дублювання їхніх функцій та компетенції, а також безсистемну, недостатньо обґрунтовану зміну структури, а варто утримувати структурні зміни в системі, які є навпаки систематичними та обґрунтованими.

Звернемо увагу на положення п. 30 висновку № 11 (2016) КРЄП «Якість та ефективність роботи прокурорів, у тому числі в боротьбі з тероризмом та організованою злочинністю», які свідчать, що структура органів прокуратури та її робочі механізми повинні бути достатньо гнучкими для адекватного, достатнього, швидкого та законного реагування на будь-який новий виклик, будь-то кримінальний, соціологічний, економічний або міжнародний [237].

Підсумовуємо, що управлінські рівні, створені за рахунок керівного складу та наявна кількість структурних підрозділів, у підсумку призводили до додаткових погоджень службової документації при прийнятті рішень, а також свідчать про більш формалізовану субординацію між працівниками Офісу Генерального прокурора. Наприклад, звернення громадян проходили до семи кроків у чотирьох структурних підрозділах перш ніж потрапити до безпосереднього виконавця. А процесуальні керівники до 25 % робочого часу витрачали на погодження процесуальних документів у керівництва [142, с. 15]. Зазначене свідчить про необхідність врахування при формуванні управлінських рівнів у підрозділах: а)

швидкості проходження процедури погодження службових документів; б) недопущення формалізованої субординації між працівниками прокуратури.

Після відповідних організаційних змін у Генеральній прокуратурі України, її перейменування в Офіс Генерального прокурора, скорочення загальної штатної чисельності працівників, у тому числі прокурорів, та оптимізації структури, остання на початок 2020 року (за інформацією, оприлюдненою на офіційному веб-сайті Офісу Генерального прокурора) складалася із 12 департаментів, 8 окремих управлінь, 2 спеціалізованих прокуратур. Загальна штатна чисельність працівників становить 1,5 тис. осіб [161].

Водночас у деяких підрозділах кількість керівного складу не лише залишилася майже на тому самому рівні, а й, навпаки, зросла. Зокрема, відповідно до наказу Генерального прокурора від 21 грудня 2019 року № 100-шц «Про затвердження структури Офісу Генерального прокурора» [156], наприклад, у Департаменті інформаційно-аналітичного та організаційного забезпечення, контролю виконання та перевірок стану організації роботи керівний склад становить 48 % від загальної кількості працівників (26 осіб із 54); у Департаменті планово-фінансової діяльності бухгалтерського обліку та звітності – 34 % (11 із 32); управлінні захисту прав дітей та протидії насильству – 40 % (8 із 20).

Слід звернути увагу, що до сьогодні відсутній уніфікований нормативно-правовий акт, який би встановлював вимоги до граничної кількості структурних підрозділів, мінімальної та максимальної чисельності працівників у підрозділах, або ж співвідношення керівного складу до загальної чисельності працівників. При цьому певною мірою (частково) для прокуратури були орієнтирами положення постанови КМУ від 12 березня 2005 року № 179 «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» [164].

Закон України «Про прокуратуру» у ст. 14 визначає загальну чисельність працівників органів прокуратури у кількості 15 тис. осіб, при загальній чисельності прокурорів не більше 10 тис. осіб. Водночас законодавством не передбачено конкретних вимог до граничної чисельності працівників саме Офісу Генерального

прокурора, не встановлено й спеціальних вимог до частки його працівників у відношенні до загальної чисельності в органах прокуратури України. У ч. 2 ст. 14 Закону України «Про прокуратуру» лише зазначено, що у структурі органів прокуратури встановлюються посади державних службовців, інших працівників, діяльність яких регулюється цим Законом та іншими законодавчими актами України.

Також відкритим залишається питання доцільності встановлення посад прокурорів у структурі та штатному розписі підрозділів (відділів, управлінь, Департаментів), діяльність яких безпосередньо не пов'язана з реалізацією функцій прокуратури. Так, у 2019 році 27 % прокурорів ГПУ виконували функції «бек-офісу», а всього 51 % працівників від загальної чисельності [142, с. 14].

На думку П.М. Каркача, тільки ті працівники прокуратури, які безпосередньо здійснюють функції, покладені на прокуратуру Конституцією України та іншими законами, повинні мати статус прокурорів. При цьому такий статус не повинен надаватися працівникам прокуратури, які займаються, наприклад, матеріально-технічним, кадровим, правовим, фінансовим, режимним забезпеченням; працівникам статистичної служби, секретаріату тощо [70, с. 237]. Водночас, хоча такий підхід і вбачається логічним, однак відповідь на це питання неоднозначна, адже забезпечувальні, допоміжні напрями роботи, зокрема правового або кадрового спрямування, іноді потребують відповідного досвіду роботи на посадах саме прокурорів, зважаючи на фаховий рівень працівників, які розуміють специфіку прокурорської діяльності. При цьому прокурори, як правило, не виявляють бажання продовжувати свою роботу на посадах державної служби в прокуратурі, що пов'язано не стільки з професійним престижем, скільки з відповідними соціальними гарантіями статусу прокурорів. Крім того, досвід зарубіжних країн (зокрема, досвід Польщі, окреслений у попередньому розділі дослідження) свідчить про наявність посад прокурорів в організаційних структурних підрозділах, діяльність яких не пов'язана із виконанням безпосередніх функцій прокуратури (аналітичні підрозділи, кадрові, підрозділи із забезпечення діяльності керівництва).

Зважаючи на принципову значимість для суспільства і держави певних сфер правовідносин, вважаємо, що в структурі Офісу Генерального прокурора за комплексним принципом можуть бути сформовані підрозділи (Департаменти): захисту прав громадян та інтересів держави у сфері охорони здоров'я, освіти та праці, захисту прав соціально незахищених громадян. При цьому в обласних прокуратурах – управління.

Тому зазначимо наступне. По-перше, призначення організаційної структури прокурорської системи та робочих апаратів її органів полягає в практичній реалізації компетенції прокуратури. Від того, як вона побудована, залежить ефективність самої прокурорської діяльності. По-друге, процес оптимізації організаційної структури має бути всебічно обміркованим. По- третє, структура апаратів повинна бути такою, щоб найкраще забезпечувати виконання поставлених перед органом завдань. При формуванні структурних підрозділів та визначенні їх компетенції важливо запобігти плутанині в роботі та не допустити дублювання компетенції. Вагоме значення має стабільність структури та недопущення постійних, безсистемних, недостатньо обґрунтованих змін. По-четверте, для підвищення ефективності прокурорського впливу на певні сфери правовідносин, що становлять особливу важливість для суспільства і держави, а також підвищення рівня захисту окремих категорій громадян, деякі структурні підрозділи апаратів прокуратур доцільно створювати за комплексним принципом.

Необхідність посилення незалежності прокурорів як базової засади діяльності прокуратури України (п. 5 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру») зумовлює потребу в наявності прозорих та справедливих процедур у вирішенні питань, пов'язаних зі статусом прокурорів, зокрема під час призначення на посади, звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності тощо, а так само організації прокурорів для самоуправління. На це неодноразово звертається увага як в положеннях міжнародних документів у сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів, так і в коментарях окремих експертів.

Пунктом 5 Рекомендації R (2000) 19 КМ РЄ передбачено, що держави мають вжити заходів, щоб: а) добір кандидатів, підвищення прокурорів в посаді та їх

переведення здійснювалося згідно із справедливою і неупередженою процедурою; б) кар'єра прокурорів реалізовувалася відповідно до відомих і об'єктивних критеріїв, таких як компетентність і досвід роботи; в) переміщення на посадах прокурорів могло також диктуватися службовою необхідністю; г) необхідні умови для служби регулювалися законом, зокрема, заробітна плата, перебування на посаді, пенсія, а також відповідний вік виходу на пенсію; г) дисциплінарне провадження щодо прокурорів регулювалося законом і гарантувало справедливу та об'єктивну процедуру, а також можливість незалежного і неупередженого перегляду рішення [238].

Так само у п. п. XII, XIII висновку № 9 (2014) КРЕП зазначається, що добір та кар'єра прокурорів, включаючи підвищення по службі, мобільність, дисциплінарні заходи та звільнення з посади, повинні регулюватися законом і прозорими та об'єктивними критеріями відповідно до неупереджених процедур, які виключають будь-яку дискримінацію та допускають можливість неупередженого перегляду. Водночас найвищий рівень професійних навичок та доброчесності є необхідною умовою для ефективної служби прокуратури й довіри громадськості до цієї служби. Тому прокурорам слід пройти відповідне навчання та підготовку з урахуванням їхньої спеціалізації [233].

Варто визнати, що у Законі України «Про прокуратуру» в цілому знайшли своє втілення загальні принципи та підходи міжнародних документів, висновки і рекомендації Венеціанської комісії щодо законопроектів про реформування прокуратури України (CDL-AD (2006) 029 від 17 жовтня 2006 року, CDL-AD (2009) 048 від 27 жовтня 2009 року, CDL-AD (2012) 019 від 15 жовтня 2012 року), а також отримані 15 квітня 2013 року від Ради Європи «Принципи щодо ролі інституціональної організації прокурорської служби та статусу прокурорів України» (Тематична директорія принципів до проекту закону про прокуратуру України) [138, с. 178].

Науковці, які досліджували питання кадрового забезпечення прокурорської діяльності, формулюють різні підходи при визначенні змісту його складових

(компонентів). Їх ще у літературі (зазвичай) називають основними видами кадрової роботи, напрямами кадрової роботи, етапами кадрового забезпечення [57, с. 39].

Водночас Закон України «Про прокуратуру» не містить вимог до моральних якостей кандидатів на посаду прокурора, а так само компетенції уповноваженого на їх вивчення суб'єкта, як складової кваліфікаційного іспиту. Така ситуація потребує вирішення шляхом внесення відповідних законодавчих змін до ч. 1 ст. 31 Закону України «Про прокуратуру», що у подальшому дозволить обмежити доступ до професії прокурора особам, які з огляду на особисті риси не зможуть належним чином виконувати професійні обов'язки.

У цьому сенсі цікаву позицію в своєму рішенні від 26 червня 2019 року у справі № 901/205/19 сформулював Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду [133, с. 21]. Верховний Суд, звертаючи увагу на ч. 1 ст. 28 Закону України «Про прокуратуру», згідно з якою добір кандидатів на посаду прокурора здійснюється на конкурсних засадах із числа осіб, які відповідають вимогам, установленим ч. ч. 1 та 5 ст. 27 Закону, за результатами кваліфікаційного іспиту, водночас зазначив, що, крім наведених вимог до кандидата на посаду прокурора, він повинен відповідати і встановленим Кодексом професійної етики та поведінки прокурорів нормам, спрямованим на вирішення етичних питань, пов'язаних зі статусом прокурора, та які кандидати на посаду прокурора мають прагнути дотримуватися у своїй професійній, громадській діяльності й приватному житті заради підвищення авторитету органів прокуратури та сприяння зміцненню довіри громадян до них. Тобто, позиція Верховного Суду полягає в тому, що етичні положення, закріплені в Кодексі, мають розповсюджуватися не лише на прокурорів, а й на кандидатів на такі посади, що потребує звернення уваги уповноваженого суб'єкта при проведенні процедури добору.

Також у Законі не визначено жодних винятків у процедурі добору щодо осіб, які мають досвід роботи в органах прокуратури, наприклад тих, хто працював у Генеральній прокуратурі України (Офісі Генерального прокурора) чи прокуратурі обласного рівня, звільнився з посади, а через деякий час вирішив повернутися на службу в органи прокуратури. Вочевидь, слід передбачити щонайменше скорочений

строк для їх навчання (спеціальної підготовки) в ТЦПУ та внести відповідні зміни до ст. 33 Закону України «Про прокуратуру».

Також вважаємо, що в Законі треба було передбачити право на відставку для осіб, які пропрацювали на посадах прокурорів тривалий час. Таке право слугувало б однією з гарантій незалежності прокурорів. Крім того, прокурори мали би можливість припинити відставку за спрощеною процедурою (без складання кваліфікаційного іспиту та спеціалізованого навчання в ТЦПУ) подавши заяву до КДКП (органу, що здійснює дисциплінарне провадження) та пройшовши, приміром, співбесіду [136, с.146].

У контексті подальшого удосконалення організації та діяльності ТЦПУ безумовно корисним і не зайвим буде використання зарубіжного досвіду у цій сфері. До уваги може бути взята і підготовлена міжнародними експертами, з урахуванням досвіду інших країн (зокрема, Хорватії, Грузії, Італії, Молдови й Іспанії), Концепція ТЦПУ [79, с. 10].

У цілому реалізована на рівні Закону України «Про прокуратуру» система професійної підготовки прокурорів (що включає спеціальну підготовку для кандидатів на посади прокурорів та підвищення кваліфікації прокурорів) передбачає практично орієнтоване навчання. Практична орієнтованість навчання та, як наслідок, максимальна готовність і фактична здатність кандидата на посаду прокурора від самого початку самостійно виконувати службові обов'язки прокурора в повному обсязі та усвідомлювати деонтологічні особливості і роль своєї професії, а також адаптивність навчання прокурорів до реальних потреб прокурорської діяльності, надання їм нових знань, удосконалення вмінь і навичок практичної діяльності, необхідних для ефективного виконання службових обов'язків, формування стійких моделей належної професійної поведінки, – саме це має визначити зміст професійної підготовки. Такий підхід повною мірою узгоджується із положенням п. 5.8. Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, схваленої Указом Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015, відповідно до якого приведення повноважень та діяльності незалежністю, професійністю, відповідальністю та ефективністю

прокуратури має відбуватися у тому числі й через зміни в системі професійної підготовки та підвищення кваліфікації прокурорів [193]. На необхідність забезпечення невідворотності і сталого характеру продовження реформи прокуратури, зокрема щодо завершення переатестації прокурорів, з метою розвитку органів прокуратури вказує і зміст п. 4.4. Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки, затвердженої Указом Президента України від 11 червня 2021 р. № 231/2021 [194].

Для її реалізації та максимального наближення навчального процесу в НАПУ до потреб прокурорської діяльності було розроблено проєкт Наказу Генеральної прокуратури України від 11 квітня 2016 року № 148 «Про організацію взаємодії органів прокуратури України з Національною академією прокуратури України» [158]. Фактично цей документ був виключно програмним і його зміст концептуально не втрачав своєї актуальності, незважаючи на відповідні зміни у ст. 80 Закону України «Про прокуратуру» (щодо створення ТЦПУ) та попри скасування вказаного наказу. Тому вкрай важливим питанням залишалося забезпечення виконання відповідних програм та концепцій.

Наказом № 148, з одного боку, керівників прокуратур усіх рівнів зорієнтовано на сприяння НАПУ у наближенні до практичних потреб прокуратури навчальної, аналітичної та методичної роботи та визначено конкретні шляхи такої взаємодії, з другого, її ректора зобов'язано органів прокуратури до європейських стандартів і встановлення рівноваги між забезпечувати якість навчального процесу та його спрямованість на реальні потреби діяльності прокуратури. При цьому, наприклад, встановлено ініціативний характер роботи НАПУ у формуванні тематики занять, як результат самостійного вивчення відповідних проблем її працівниками (а не лише опрацювання пропозицій прокуратур). Реалізація цієї норми Наказу № 148 (поряд із стажуванням) давала змогу підтримувати професійну компетентність викладацького (тренерського) складу в актуальному стані. Серед іншого, наказом акцентовано увагу й на необхідності використання в навчальному процесі позитивного досвіду організації прокурорської діяльності, інноваційних технологій, сучасних засобів

комунікації, залучення до проведення занять працівників судових і правоохоронних органів, інших органів державної влади, установ та організацій тощо.

Однак не зважаючи на це, як зазначається «з метою приведення відомчих організаційно-розпорядчих актів у відповідність із вимогами законодавства» Наказом Генерального прокурора від 14 липня 2020 року № 321 він був скасований [143]. Фактично близько року питання організації взаємодії органів прокуратури України з Тренінговим центром прокурорів України залишилось неунормованим, допоки 15 червня 2021 р. Генеральний прокурором не було ухвалено Наказ № 199 «Про організацію взаємодії органів прокуратури з Тренінговим центром прокурорів України», яким було унормовано, зокрема, обов'язки кадрового підрозділу Офісу Генерального прокурора у частині провадження належної взаємодії з ТЦПУ та його регіональними відділеннями з питань організації підвищення кваліфікації прокурорів і державних службовців органів прокуратури, а також проведення первинної підготовки прокурорів-стажистів [159], а також – Наказ № 200 «Про затвердження Положення про систему підвищення кваліфікації прокурорів» [153]. На необхідність затвердження наказом Генерального прокурора порядку взаємодії Офісу Генерального прокурора з Тренінговим центром прокурорів України вказували і положення п. 1.20. Регламенту Офісу Генерального прокурора [155].

Отже, положення міжнародних (європейських) документів, відповідний зарубіжний досвід, вітчизняне законодавство та практика його застосування дозволяють виокремити не лише фактори, що зумовлюють зміст професійної (спеціальної) підготовки прокурорів, а й напрями її вдосконалення, які, на нашу думку, повинні бути, зокрема, такими: наближення змісту навчального процесу до реальних практичних потреб прокурорської діяльності; ефективне використання спеціалізованих навчальних аудиторій (залів судових засідань) для імітації судових процесів та залучення, за необхідності, суддів, адвокатів та інших викладачів (тренерів) для безпосередньої участі в проведенні таких занять; впровадження навчальних курсів, які б сприяли формуванню навичок комунікації зі ЗМІ (медіа), у т. ч. навичок публічних дискусій та виступів, доведення інформації про результати своєї роботи до широкого загалу та інших спеціальних курсів; оптимізація

викладацького складу ТЦПУ задля того, щоб його більшість становили саме прокурори; підвищення ініціативи працівників ТЦПУ у формуванні тематики занять як результат самостійного вивчення ними відповідної проблематики, а не лише опрацювання пропозицій прокуратур; формування системи об'єктивної оцінки якості навчання з обов'язковим залученням до цього процесу працівників галузевих підрозділів Офісу Генерального прокурора. Також слід погодитися з В.В. Устименко, яка в контексті модернізації системи підвищення професійної компетентності прокурорів зазначає про необхідність розробки положення про систему безперервного професійного навчання прокурорів, перехід до якої потребує розробки концепції та програми розвитку професійної компетентності прокурорів у системі їх безперервного професійного навчання, що надасть змогу зберегти набутий позитивний досвід та запровадити з урахуванням зарубіжного досвіду нові форми, технології навчання [208, с. 162].

У контексті удосконалення організаційної складової професійної підготовки прокурорів в Україні має щонайменше йтися про оптимізацію структури ТЦПУ; не зайвим буде встановлення кваліфікаційних вимог до тренерів і визначення порядку їх добору в Статуті ТЦПУ, а не його директором; формування механізму об'єктивної оцінки якості навчання має здійснюватися із залученням до цього процесу керівників галузевих підрозділів Офісу Генерального прокурора.

### **Висновки до розділу 3.**

Дослідження шляхів удосконалення складу адміністративних функцій прокуратури України дозволило отримати такі висновки:

На європейському континенті міжнародно-правові стандарти організації та управління в органах прокуратури переважно визначені Парламентською Асамблеєю та Комітетом міністрів Ради Європи, частково – Консультативною радою європейських прокурорів, які базуються на керівних документах ООН, зокрема Рекомендації R (2000) 19 КМ РЄ, висновках КРЕП, звітах GRECO, висновках Венеціанської комісії.

За результатами дослідження побудови прокуратури в зарубіжних країнах визначено основні моделі щодо визначення місця прокуратури в системі судових та правоохоронних органів. Найбільш поширеними двома підходами до типології сучасної прокурорської діяльності є: 1) функціональний, що передбачає типологізацію залежно від функції, що домінує в діяльності прокуратури; 2) інституційний, що будується на формальному визначенні місця прокуратури у системі органів державної влади, яка склалася в тій чи іншій країні.

Позитивний зарубіжний досвід, який варто використати Україні в контексті вдосконалення адміністративно-правових функцій прокуратури, слід використовувати у таких напрямках: 1) вдосконалення процедури прийняття та реалізації управлінських рішень. У цьому контексті необхідно: а) побудувати більш дієву систему управління органами прокуратури; б) переглянути систему інформаційного забезпечення окремих ланок управління прокуратурою, а також забезпечити більш оперативний обмін інформацією між ними; в) забезпечити більш якісне матеріально-технічне забезпечення усіх ланок Прокуратури України; 2) покращення кадрових процедур в діяльності органів прокуратури України, слід: а) переглянути систему підготовки прокурорів усіх рівнів; б) забезпечити їм постійне професійне навчання та перепідготовку; в) створити більш жорсткі вимоги до осіб, які бажають займати посади в органах прокуратури; г) підвищити загальний рівень економічного та соціального забезпечення прокурорів у нашій країні; 3) вдосконалення процедури притягнення до відповідальності працівників органів прокуратури. У цьому контексті необхідно: а) вдосконалити вимоги відносно ділових та професійних якостей, яким повинні відповідати прокурори та їх професійної етики; б) вдосконалити процедури притягнення до відповідальності прокурорів.

До адміністративних повноважень прокуратури і прокурора загалом можна віднести всю систему повноважень, які не пов'язані безпосередньо з реалізацією процесуальних функцій та спрямовуються на забезпечення внутрішньої діяльності системи прокуратури або реалізацію загально-управлінських функцій в правоохоронній системі. У зв'язку із цим вказано, що ефективне вирішення завдань,

покладених на прокуратуру, вимагає, аби прокуратура складалася з таких органів та установ, які б дозволяли оперативно виконувати поставлені завдання, відтак структура прокуратури включає органи прокуратури та посадових осіб, адміністративні повноваження яких мають бути чітко врегламентовані.

У розрізі функціонування адміністративної структури органів прокуратури зазначено: 1) призначення організаційної структури прокурорської системи та робочих апаратів її органів полягає в практичній реалізації компетенції прокуратури; 2) процес оптимізації організаційної структури має бути всебічно обміркованим; 3) структура апаратів повинна бути такою, щоб найкраще забезпечувати виконання поставлених перед органом завдань; 4) для підвищення ефективності прокурорського впливу на певні сфери правовідносин, що становлять особливу важливість для суспільства і держави. Необхідність посилення незалежності прокурорів як базової засади діяльності прокуратури України (п. 5 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру») зумовлює потребу в наявності прозорих та справедливих процедур у вирішенні питань, пов'язаних зі статусом прокурорів, зокрема під час призначення на посади, звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності тощо, а так само організації прокурорів для самоуправління.

Адміністративні функції прокуратури варто визначати як нормативно визначені вид та міру необхідної, належної поведінки, що забезпечують реалізацію завдань, поставлених перед прокуратурою суспільством і державою, і повноважень, наданих для ефективного здійснення конституційних функцій. Невиконання або неналежна реалізація прокурором адміністративних функцій може призвести до істотних змін у його правовому положенні, навіть до втрати відповідного статусу. У Законі України «Про прокуратуру» варто закріпити відповідальність керівників прокуратур різного рівня за стан кадрової роботи в очолюваній ним прокуратурі. Для врегулювання всіх зазначених питань бажано вносити зміни у формі окремих статей до розділу X «Організаційне забезпечення діяльності прокуратури» Закону України «Про прокуратуру».

Додатково й альтернативно до наявних класифікацій адміністративних функцій прокуратури запропоновано адміністративні функції прокуратури України

поділяти на дві основні групи: 1) організаційно-управлінські функції; 2) кадрові функції.

Досліджуючи прокуратуру України як суб'єкта адміністративного права, виділено два основних напрями: 1) прокуратура України є органом державної влади; 2) прокуратура України є особливим суб'єктом адміністративного права. Правова природа прокуратури України в сучасних умовах її реформування не позбавлена певних протиріч, що дає підстави вважати її особливим суб'єктом адміністративного права, тобто таким суб'єктом права, який є носієм одночасно різних (протилежних) правових якостей, який наділений ознаками відразу декількох класифікаційних груп суб'єктів права, що одночасно передбачають один одного у складі цього суб'єкта та існують лише у взаємозв'язку, єдності.

У контексті адміністративно-функціонального навантаження органів прокуратури: 1) навряд чи доцільно на конституційному рівні визначати види діяльності прокуратури (основні напрями, галузі, форми чи функції), які вже містяться в базовому Законі, адже має місце не лише їх дублювання, а й потенційні складнощі у майбутньому, зокрема, за потреби зміни функціонального змісту діяльності прокуратури у випадку зміни суспільних умов, оскільки змінити Конституцію складніше, ніж Закон; 2) потрібно було змінювати й редакцію ст. 2 Закону України «Про прокуратуру», чого зроблено не було. Більше того, зміни до п. 2 ч. 1 ст. 2 Закону та її доповнення у жовтні 2019 року положеннями щодо представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених не лише цим Законом, а й главою 12 розділу III Цивільного процесуального кодексу України, не враховували відповідного конституційного положення щодо представництва прокуратурою інтересів лише держави в суді; відповідних змін до Закону у цій частині також зроблено не було; 3) виходячи із специфіки сучасного стану суспільно-правових відносин, стану законності та правопорядку в країні ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» потрібно доповнити положенням і покласти на прокуратуру функцію нагляду «за додержанням законів органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування». Водночас, у відповідній статті розділу IV Закону (Повноваження

прокурора з виконання покладених на нього функцій) слід зазначити предметні сфери реалізації наглядових повноважень (наприклад, освіти охорони здоров'я тощо) у тому числі задля недопущення розширеного тлумачення нагляду, його розуміння та характеристики як «тотального».

У контексті необхідності забезпечення дотримання принципу незалежності прокурорів ч. 1 ст. 89 Закону України «Про прокуратуру» має бути викладена в своїй попередній редакції: «Фінансування прокуратури здійснюється за рахунок Державного бюджету України».

Удосконалення організації прокуратури передбачає системний підхід у єдності двох аспектів: 1) зовнішнього (полягає передусім (але не виключно) у розробці та затвердженні правової основи функціонування прокуратури, тобто об'єктивізації інституту прокуратури на конституційному та законодавчому рівні; формуванні належної кадрової політики щодо прокуратури, а також ресурсному забезпеченні відповідно до її реальних потреб); 2) внутрішнього (внутрішньосистемний аспект, що включає організацію безпосередньої роботи та управління в органах прокуратури полягає, зокрема, в оптимізації структури органів прокуратури та впровадженні сучасних управлінських процедур і робочих процесів в практику роботи).

Організація діяльності прокуратури України на сучасному етапі державотворення повинна включати всі інноваційні способи та прийоми здійснення публічного управління, включаючи використання нових інформаційних технологій. Вищевикладене обумовлює необхідність та доцільність: 1) прийняття окремого наказу Генерального прокурора щодо повного переходу на електронний документообіг між структурними та територіальними підрозділами Офісу Генерального прокурора, обласних та окружних прокуратур та іншими органами публічної адміністрації з використанням технології цифрового підпису; 2) прийняття спільного наказу Генерального прокурора та керівників інших органів системи кримінальної юстиції щодо створення Єдиної інформаційно-аналітичної системи органів кримінальної юстиції з використанням технології штучного інтелекту та її інтеграції до Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної

системи «Електронний Суд», пошукових систем інших органів публічної адміністрації.

Виходячи із особливої значимості для суспільства і держави певних сфер правовідносин, доведено, що в структурі Офісу Генерального прокурора за комплексним принципом можуть бути сформовані підрозділи на правах Департаментів: захисту прав громадян та інтересів держави у сфері охорони здоров'я, освіти та праці, захисту прав соціально незахищених громадян. При цьому в обласних прокуратурах – управління. Також необхідно враховувати при формуванні управлінських рівнів у підрозділах: 1) швидкість проходження процедури погодження службових документів; 2) недопущення формалізованої субординації між працівниками прокуратури.

Визначення чисельної кількості працівників прокуратури та реалізація кадрової функції в прокуратурі має здійснюватися з врахуванням об'єктивних умов, для чого Генеральному прокурору мають бути надані гнучкі повноваження щодо визначення кількісного складу прокуратури з врахуванням науково обґрунтованих показників навантаження на одного прокурора.

Закон України «Про прокуратуру» не містить вимог до моральних якостей кандидатів на посаду прокурора, а так само компетенції уповноваженого на їх вивчення суб'єкта, як складової кваліфікаційного іспиту. Така ситуація потребує вирішення шляхом внесення відповідних законодавчих змін до ч. 1 ст. 31 Закону України «Про прокуратуру», що у подальшому дозволить обмежити доступ до професії прокурора особам, які з огляду на особисті риси не зможуть належним чином виконувати професійні обов'язки. У контексті удосконалення організаційної складової професійної підготовки прокурорів в Україні має щонайменше йтися про оптимізацію структури ТЦПУ; встановлення кваліфікаційних вимог до тренерів і визначення порядку їх добору в Статуті ТЦПУ, а не його директором; формування механізму об'єктивної оцінки якості навчання із залученням до цього процесу керівників галузевих підрозділів Офісу Генерального прокурора.

## ВИСНОВКИ

У дисертації наведено вирішення наукових мети і завдань, які полягають у визначенні специфіки функціонального призначення прокуратури на сучасному етапі розвитку українського суспільства та формулювання теоретико-прикладних висновків з окресленої проблематики, аби на основі системного аналізу та критичного осмислення наявних теоретичних джерел, законодавства, відповідних міжнародних документів, розробити та обґрунтувати теоретичні основи удосконалення складу адміністративних функцій прокуратури України. Теоретико-правовий аналіз особливостей адміністративних функцій прокуратури України як основи реалізації функцій держави (зокрема, правоохоронної) та необхідності удосконалення їх складу, у тому числі з урахуванням відповідних міжнародно-правових стандартів та генези нормативно-правового регулювання в аналізованій сфері, дає змогу сформулювати низку академічно-наукових підсумовань і рекомендацій. У ході проведеного дослідження сформульовано ряд висновків щодо особливостей адміністративних функцій прокуратури України в сучасних умовах, їх реалізації та подальших перспектив розвитку, основними з яких є такі:

1. При розкритті теоретичних та історичних підвалин становлення прокуратури як суб'єкта владних повноважень та адміністративно-правових відносин запропоновано структуру адміністративно-правового статусу прокуратури описати двома блоками: 1) загальний, до якого входять назва, цілі, завдання, функції; 2) процедурний, який включає порядок, організацію, принципи діяльності.

Вказано, що історико-правовий аналіз виникнення й формування прокуратури України як суб'єкта владних повноважень дозволяє визначити наступні декілька етапів такого формування: - зародження інституту прокуратури на теренах України (до XVI ст. включно), пов'язане із формуванням Луцького трибуналу як Вищого суду; - розвиток інституту прокуратури на теренах України (XVII-поч. XX ст.ст.), пов'язаний із заснуванням Указом Петра I прокуратури російської імперії; - формування прокуратури УНР (XX ст.), пов'язаний зі становленням інституту обвинувачення та появою передумов формування власної ідентичності; -

формування прокуратури незалежної України (1991-донині), пов'язаний зі становленням нового концептуального підходу до прокуратури та її органів.

Відтак формування прокуратури на території України здебільшого здійснювалося під впливом різних держав та історичних подій, що зумовлювало специфіку функцій прокуратури на теренах України різних епох. За час свого історичного й інституційного розвитку прокуратура зазнавала змін та існувала як суб'єкт владних повноважень переважно у двох основних моделях: 1) наглядовий орган; 2) орган кримінального переслідування та підтримання державного обвинувачення. Це спричинювало існування різних підходів держави до місця прокуратури у державно-правовому та адміністративно-управлінському механізмі країни.

2. При проведенні аналізу нормативно-правового регулювання діяльності прокуратури в новітній Україні задля визначення її сутності як суб'єкта владних повноважень та її місця в системі правоохоронних органів сучасної України підтримано тезу про особливе місце органів прокуратури у системі органів державної влади та відведення ролі контрольного органу, який забезпечує повноцінне функціонування державної моделі стримувань та противаг. У роботі додатково аргументується позиція про неможливість віднесення прокуратури до органів судової влади, оскільки прокуратура не здійснює правосуддя у кримінальних, цивільних, адміністративних та інших справах. Визначено, що хоча нормативною основою діяльності прокуратури України є Конституція України та Закон України «Про прокуратуру» і при цьому відповідно до ст. 92 Конституції України організація і діяльність прокуратури визначаються виключно законами України, однак механізми реалізації зазначеного закону визначаються відомчими наказами Офісу Генерального прокурора, які й становлять значну базу нормативної регламентації діяльності прокуратури в Україні.

Досліджуючи підстави включення прокуратури до механізму держави як правоохоронного органу, дисертантом визначено такі: 1) потреба у забезпеченні загальнодержавних інтересів, права і свободи особи як однієї з найважливіших цілей; 2) формування системи контролю, здійснюваного за посадовими особами,

державними органами та службовцями з оцінки їхньої роботи з погляду відповідності чи невідповідності поставленої мети та вимог законності; 3) захист територіальної цілісності країни; 4) боротьба зі злочинністю.

Вивчення джерел юридичної практики дозволило зробити такі висновки щодо місця прокуратури в адміністративно-правовій системі: 1) слід визнати факт самостійності прокуратури в системі органів влади; 2) прокуратура має публічно-правовий статус; 3) прокуратура – спеціальний правозахисний та каральний орган держави; 4) прокуратурі відводиться головна роль у системі правоохоронних органів, 5) прокуратура наділена владними повноваженнями, які характеризують її як централізовану ієрархічну систему. Такий підхід до характеристики прокуратури дозволяє розглядати цей орган як сполучну ланку між судовою та виконавчою владою.

Визначено адміністративно-правовий статус прокуратури як сукупність певних встановлених державою якостей (прав та обов'язків) вказаного органу як суб'єкта адміністративного права.

3. При визначенні системи адміністративних повноважень прокуратури України та організаційно-штатної структури органів прокуратури України підкреслено, що до адміністративних повноважень прокуратури і прокурора загалом можна віднести всю систему повноважень, які не пов'язані безпосередньо з реалізацією процесуальних функцій та спрямовуються на забезпечення внутрішньої діяльності системи прокуратури або реалізацію загально-управлінських функцій в правоохоронній системі. У зв'язку із цим вказано, що ефективне вирішення завдань, покладених на прокуратуру, вимагає, аби прокуратура складалася з таких органів та установ, які б дозволяли оперативно виконувати поставлені завдання, відтак структура прокуратури включає органи прокуратури та посадових осіб, адміністративні повноваження яких мають бути чітко врегламентовані.

У розрізі функціонування адміністративної структури органів прокуратури зазначено: 1) призначення організаційної структури прокурорської системи та робочих апаратів її органів полягає в практичній реалізації компетенції прокуратури; 2) процес оптимізації організаційної структури має бути всебічно

обміркованим; 3) структура апаратів повинна бути такою, щоб найкраще забезпечувати виконання поставлених перед органом завдань; 4) для підвищення ефективності прокурорського впливу на певні сфери правовідносин, що становлять особливу важливість для суспільства і держави. Необхідність посилення незалежності прокурорів як базової засади діяльності прокуратури України (п. 5 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру») зумовлює потребу в наявності прозорих та справедливих процедур у вирішенні питань, пов'язаних зі статусом прокурорів, зокрема під час призначення на посади, звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності тощо, а так само організації прокурорів для самоуправління.

Зазначено, що управління кадрами органів прокуратури має стати найважливішою та невід'ємною частиною організації роботи в прокуратурі та вирішальним фактором ефективності багатofункціональної прокурорської діяльності. Для цього пріоритетними напрямками управління повинні стати: 1) формування офіційного уявлення про конкретні професійні, фізичні та морально-психологічні якості працівника прокуратури, форми та методи їх підготовки; 2) дії з розстановки кадрів та організації колективу співробітників, об'єднаних єдністю цілей та здатних з найбільшою ефективністю використовувати свій внутрішній потенціал для вирішення завдань прокурорського нагляду, попереднього слідства та іншої, певної визначеної законом діяльності. Розглядаючи кадрову політику як конкретно-історичну ідеологію використання людського потенціалу, здобувачем пропонується обрати головним її напрямом у сучасних умовах роботи органів прокуратури загальну перекваліфікацію прокурорських працівників у формі додаткової професійної освіти та їх послідовну й неухильну орієнтацію на результати діяльності органів прокуратури.

4. При дослідженні змісту функціонального призначення та адміністративних функцій прокуратури України дослідником обґрунтовано, що функції прокуратури як вид діяльності прокуратури, який визначається її соціальним призначенням, виявляється у її завданнях, характеризується певним предметом відання, і навіть спрямований рішення цих завдань і вимагає використання властивих йому повноважень та правових засобів. Конституція України визначає лише основні

функції прокуратури. Одночасно з цим, у юридичній науці виділяються також внутрішні функції управління прокуратурою, які мають назву адміністративних функцій. Водночас, з одного боку, такі функції не мають самостійного значення і спрямовані на забезпечення належного функціонування прокуратури як державного органу, а з іншого – без забезпечення належного адміністративного управління прокуратурою неможливе належне виконання нею своїх конституційних функцій.

Визначено адміністративні функції прокуратури як нормативно визначені вид та міру необхідної, належної поведінки, що забезпечують реалізацію завдань, поставлених перед прокуратурою суспільством і державою, і повноважень, наданих для ефективного здійснення конституційних функцій. Невиконання або неналежна реалізація прокурором адміністративних функцій може призвести до істотних змін у його правовому положенні, навіть до втрати відповідного статусу. Запропоновано у Законі України «Про прокуратуру» закріпити відповідальність керівників прокуратур різного рівня за стан кадрової роботи в очолюваній ним прокуратурі. Для врегулювання всіх зазначених питань бажано вносити зміни у формі окремих статей до розділу X «Організаційне забезпечення діяльності прокуратури» Закону України «Про прокуратуру».

5. При проведенні аналізу наукових та нормативних підходів до класифікації адміністративних функцій прокуратури України автором у роботі підтримується загальноприйнятий поділ адміністративних функцій прокуратури на загальноуправлінські, спеціальні та забезпечуючі. При цьому, без належної реалізації забезпечуючих (забезпечувальних) (кадрова, фінансова, матеріального забезпечення, тощо) неможлива ані належна реалізація загальноуправлінської функції, ані основних функцій прокуратури, визначених Конституцією України. Додатково й альтернативно до означеної та інших класифікацій адміністративних функцій прокуратури запропоновано адміністративні функції прокуратури України поділяти на дві основні групи: 1) організаційно-управлінські функції; 2) кадрові функції.

6. При наданні характеристики адміністративно-правовим засобам реалізації функцій прокуратури в Україні та дослідженні юридичних основ забезпечення

реалізації таких функцій визначено, що адміністративно-правові засоби регулювання діяльності прокуратури характеризуються низкою специфічних ознак: 1) правові засоби регулювання функціонування прокуратури мають ознаки відношення до правових засобів публічно-правового характеру, що підкреслює їх адміністративно-правову природу та призначення; 2) адміністративно-правова природа засобів регулювання державно-службових відносин зумовлює наявність відповідної правової форми їх зовнішнього вираження; 3) до найважливішої додаткової ознаки адміністративно-правових засобів у механізмі адміністративно-правового регулювання діяльності прокуратури слід віднести і їх цільове призначення, тобто їх дію стосовно конкретного виду правовідносин; 4) аналізуючи сутнісні характеристики адміністративно-правових засобів у механізмі адміністративно-правового регулювання діяльності прокуратури, не можна залишити поза увагою і таку їх ознаку, як універсальність дії; 5) широке коло суб'єктів застосування адміністративно-правових засобів у механізмі регулювання діяльності прокуратури зумовлює наявність особливого процесуального (процедурного) характеру їх реалізації. Отже, специфіка механізму адміністративно-правового регулювання реалізації функцій прокуратури сфери полягає в нормативному закріпленні адміністративно-правового статусу самих органів прокуратури, а також адміністративно-правового статусу прокурорів, що включає встановлення прав, обов'язків і відповідальності. У свою чергу, реалізація цих статусів пов'язана з безпосереднім здійсненням функцій у сфері також і внутрішньоорганізаційної діяльності прокуратури та координації взаємодії з іншими структурами суспільства та держави у вирішенні соціальних завдань.

У дисертації встановлено, що адміністративно-правові засоби у комплексі є одним із ефективних структурних елементів охоронної діяльності органів держави, спрямованої на формування та розвиток суспільних відносин у різних галузях на міцній нормативній основі. Під адміністративно-правовими засобами регулювання реалізації функцій прокуратури слід розуміти сукупність універсальних адміністративно-правових явищ (адміністративно-правових норм, правозастосовних актів, адміністративних договорів, юридичних фактів, суб'єктивних прав та

обов'язків, учасників службових правовідносин, способів та прийомів державного управлінського впливу), що забезпечують ефективність реалізації функцій прокуратури. При цьому в роботі заперечується підхід окремих дослідників, які відносять до адміністративно-правових засобів реалізації функцій прокуратури лише нормативно-правову базу здійснення прокуратурою своєї діяльності.

У дослідженні звертається увага на істотне розширення управлінських повноважень Генерального прокурора, а також на докорінну зміну кадрової функції прокуратури в сучасних умовах. Разом із тим, відзначається, що спірним є зменшення кількості працівників прокуратури на нормативному рівні. Вважаємо, що чисельність прокурорських працівників має визначатись відповідно до реального навантаження на працівників органів прокуратури. Вбачаємо більш обґрунтованим підхід із визначенням прийнятеного навантаження на прокурора зі щорічним переглядом кількості прокурорів відповідно до об'єктивної ситуації в країні.

7. При вивченні міжнародних стандартів та зарубіжного досвіду організації діяльності та управління в органах прокуратури встановлено, що на європейському континенті міжнародно-правові стандарти організації та управління в органах прокуратури переважно визначені Парламентською Асамблеєю та Комітетом міністрів Ради Європи, частково – Консультативною радою європейських прокурорів, які базуються на керівних документах ООН, зокрема Рекомендації R (2000) 19 КМ РЄ, висновках КРЄП, звітах GRECO, висновках Венеціанської комісії.

При встановленні перспектив запозичення Україною досвіду інших держав у частині регламентації адміністративно-правових функцій прокуратури, за результатами дослідження побудови прокуратури в зарубіжних країнах визначено основні моделі щодо визначення місця прокуратури в системі судових та правоохоронних органів. Встановлено що найбільш поширеними двома підходами до типології сучасної прокурорської діяльності є: 1) функціональний, що передбачає типологізацію залежно від функції, що домінує в діяльності прокуратури; 2) інституційний, що будується на формальному визначенні місця прокуратури у системі органів державної влади, яка склалася в тій чи іншій країні.

Відзначено, що позитивний зарубіжний досвід, який варто використати Україні в контексті вдосконалення адміністративно-правових функцій прокуратури, слід використовувати у таких напрямках: 1) вдосконалення процедури прийняття та реалізації управлінських рішень. У цьому контексті необхідно: а) побудувати більш дієву систему управління органами прокуратури; б) переглянути систему інформаційного забезпечення окремих ланок управління прокуратурою, а також забезпечити більш оперативний обмін інформацією між ними; в) забезпечити більш якісне матеріально-технічне забезпечення усіх ланок Прокуратури України; 2) покращення кадрових процедур в діяльності органів прокуратури України, слід: а) переглянути систему підготовки прокурорів усіх рівнів; б) забезпечити їм постійне професійне навчання та перепідготовку; в) створити більш жорсткі вимоги до осіб, які бажають займати посади в органах прокуратури; г) підвищити загальний рівень економічного та соціального забезпечення прокурорів у нашій країні; 3) вдосконалення процедури притягнення до відповідальності працівників органів прокуратури. У цьому контексті необхідно: а) вдосконалити вимоги відносно ділових та професійних якостей, яким повинні відповідати прокурори та їх професійної етики; б) вдосконалити процедури притягнення до відповідальності прокурорів.

8. При виокремленні особливостей та проблем реформування прокуратури України, її адміністративно-правового статусу в контексті трансформації її функціонального призначення визначено проблеми адміністративно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування. Досліджуючи прокуратуру України як суб'єкта адміністративного права, виділено два основних напрями: 1) прокуратура України є органом державної влади; 2) прокуратура України є особливим суб'єктом адміністративного права. Правова природа прокуратури України в сучасних умовах її реформування не позбавлена певних протиріч, що дає підстави вважати її особливим суб'єктом адміністративного права, тобто таким суб'єктом права, який є носієм одночасно різних (протилежних) правових якостей, який наділений ознаками відразу декількох класифікаційних груп суб'єктів права,

що одночасно передбачають один одного у складі цього суб'єкта та існують лише у взаємозв'язку, єдності.

У контексті адміністративно-функціонального навантаження органів прокуратури: 1) навряд чи доцільно на конституційному рівні визначати види діяльності прокуратури (основні напрями, галузі, форми чи функції), які вже містяться в базовому Законі, адже має місце не лише їх дублювання, а й потенційні складнощі у майбутньому, зокрема, за потреби зміни функціонального змісту діяльності прокуратури у випадку зміни суспільних умов, оскільки змінити Конституцію складніше, ніж Закон; 2) потрібно було змінювати й редакцію ст. 2 Закону України «Про прокуратуру», чого зроблено не було. Більше того, зміни до п. 2 ч. 1 ст. 2 Закону та її доповнення у жовтні 2019 року положеннями щодо представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених не лише цим Законом, а й главою 12 розділу III Цивільного процесуального кодексу України, не враховували відповідного конституційного положення щодо представництва прокуратурою інтересів лише держави в суді; відповідних змін до Закону у цій частині також зроблено не було; 3) виходячи із специфіки сучасного стану суспільно-правових відносин, стану законності та правопорядку в країні ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» потрібно доповнити положенням і покласти на прокуратуру функцію нагляду «за додержанням законів органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування». Водночас, у відповідній статті розділу IV Закону (Повноваження прокурора з виконання покладених на нього функцій) слід зазначити предметні сфери реалізації наглядових повноважень (наприклад, освіти охорони здоров'я тощо) у тому числі задля недопущення розширеного тлумачення нагляду, його розуміння та характеристики як «тотального».

У контексті необхідності забезпечення дотримання принципу незалежності прокурорів ч. 1 ст. 89 Закону України «Про прокуратуру» має бути викладена в своїй попередній редакції: «Фінансування прокуратури здійснюється за рахунок Державного бюджету України».

9. При характеризуванні шляхів вдосконалення адміністративно-правового забезпечення статусу прокуратури у сучасній Україні та пропонуванні напрямів подальшого інституційного удосконалення адміністративно-правових функцій прокуратури України вказано, що удосконалення організації прокуратури передбачає системний підхід у єдності двох аспектів: 1) зовнішнього (полягає передусім (але не виключно) у розробці та затвердженні правової основи функціонування прокуратури, тобто об'єктивізації інституту прокуратури на конституційному та законодавчому рівні; формуванні належної кадрової політики щодо прокуратури, а також ресурсному забезпеченні відповідно до її реальних потреб); 2) внутрішнього (внутрішньосистемний аспект, що включає організацію безпосередньої роботи та управління в органах прокуратури полягає, зокрема, в оптимізації структури органів прокуратури та впровадженні сучасних управлінських процедур і робочих процесів в практику роботи).

Підкреслено, що організація діяльності прокуратури України на сучасному етапі державотворення повинна включати всі інноваційні способи та прийоми здійснення публічного управління, включаючи використання нових інформаційних технологій. Вищевикладене обумовлює необхідність та доцільність: 1) прийняття окремого наказу Генерального прокурора щодо повного переходу на електронний документообіг між структурними та територіальними підрозділами Офісу Генерального прокуратури, обласних та окружних прокуратур та іншими органами публічної адміністрації з використанням технології цифрового підпису; 2) прийняття спільного наказу Генерального прокурора та керівників інших органів системи кримінальної юстиції щодо створення Єдиної інформаційно-аналітичної системи органів кримінальної юстиції з використанням технології штучного інтелекту та її інтеграції до Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи «Електронний Суд», пошукових систем інших органів публічної адміністрації.

Виходячи із особливої значимості для суспільства і держави певних сфер правовідносин, доведено, що в структурі Офісу Генерального прокурора за комплексним принципом можуть бути сформовані підрозділи на правах

Департаментів: захисту прав громадян та інтересів держави у сфері охорони здоров'я, освіти та праці, захисту прав соціально незахищених громадян. При цьому в обласних прокуратурах – управління. Також необхідно враховувати при формуванні управлінських рівнів у підрозділах: 1) швидкість проходження процедури погодження службових документів; 2) недопущення формалізованої субординації між працівниками прокуратури.

Визначення чисельної кількості працівників прокуратури та реалізація кадрової функції в прокуратурі має здійснюватися з врахуванням об'єктивних умов, для чого Генеральному прокурору мають бути надані гнучкі повноваження щодо визначення кількісного складу прокуратури з врахуванням науково обґрунтованих показників навантаження на одного прокурора.

Встановлено, що Закон України «Про прокуратуру» не містить вимог до моральних якостей кандидатів на посаду прокурора, а так само компетенції уповноваженого на їх вивчення суб'єкта, як складової кваліфікаційного іспиту. Така ситуація потребує вирішення шляхом внесення відповідних законодавчих змін до ч. 1 ст. 31 Закону України «Про прокуратуру», що у подальшому дозволить обмежити доступ до професії прокурора особам, які з огляду на особисті риси не зможуть належним чином виконувати професійні обов'язки. У контексті удосконалення організаційної складової професійної підготовки прокурорів в Україні має щонайменше йтися про оптимізацію структури ТЦПУ; встановлення кваліфікаційних вимог до тренерів і визначення порядку їх добору в Статуті ТЦПУ, а не його директором; формування механізму об'єктивної оцінки якості навчання із залученням до цього процесу керівників галузевих підрозділів Офісу Генерального прокурора.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авдеєнко Є.В. Суди загальної юрисдикції як суб'єкти адміністративного права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2015. 191 с.
2. Андрієвська Ю.І. Роль органів прокуратури в сучасній системі правоохоронних органів України. *Прикарпатський юридичний вісник*. Івано-Франківськ, 2015. № 3 (9). Т. 2. С. 247-250.
3. Армаш Н.О. Адміністративно-правовий статус керівників органів виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 200 с.
4. Бакаянова Н.М., Кубаєнко А.В., Кісліцина І.О. Сучасна концепція реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів : навчально-методичний посібник (для здобувачів ступеня доктора філософії денної, вечірньої та заочної форми навчання). Одеса : Фенікс, 2021. 157 с.
5. Бакаянова Н.М., Полянський Ю.Є., Косюта М.В. Прокуратура України : навч.-метод. посіб. Одеса : Фенікс, 2020. 285 с.
6. Бакуменко В.Д., Надолішній, П.І. Теоретичні та організаційні засади державного управління: навч. посіб. Київ : Міленіум, 2003. 256 с.
7. Бакуменко В.Д., Усаченко Л.М., Червякова О.В. Теоретичні засади державного управління : навч. посіб. Київ : Інтерсервіс, 2020. 174 с.
8. Банах С.В. Адміністративно-правове забезпечення функціонування органів прокуратури України : монографія. Тернопіль : Економічна думка, 2020. 372 с.
9. Банах С.В. До питання про адміністративно-правовий статус прокурорів в Україні на шляху до формування органу публічного обвинувачення європейського зразка. *Юридичний науковий електронний журнал*. Запоріжжя, 2020. № 3. С. 191-195.
10. Банах С.В. Дослідження специфіки особливостей публічного адміністрування в органах прокуратури. *Visegrad Journal on Human Rights*. Гуменне, Словацька Республіка, 2020. № 1. Ч. 1. С. 27-36.
11. Банах С.В., Іванюк В. Функції управління як елемент публічного адміністрування в органах прокуратури. *Україна в умовах реформування правової*

*системи: сучасні реалії та міжнародний досвід* : матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції, м. Тернопіль, 21-22 квітня 2017 р. Тернопіль, 2017. С. 381-383.

12. Банах С.В. Міжнародні стандарти організації та управління в органах прокуратури. *Наукові записки Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка. Серія: Право.* Кропивницький, 2020. № 8. С. 140-148.

13. Банах С.В. Місце прокуратури в сучасній системі органів публічної влади і правоохоронних органів. *Повітряне і космічне право.* Київ, 2020. № 54. Т. 1. С. 64-69.

14. Банах С.В. Особливості правового статусу керівника органів прокуратури за нормами оновленого законодавства. *Актуальні проблеми правознавства.* Тернопіль, 2020. № 1. С. 185-196.

15. Банах С.В. Сучасна концепція адміністративно-правового забезпечення функціонування органів прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 421 с.

16. Бандурка О.М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України : монографія. Харків : НУВС, 2004. 780 с.

17. Безпалова О.І. Пріоритетні напрямки діяльності органів прокуратури України як суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави. *Право і безпека.* Харків, 2013. № 2 (49). С. 70-76.

18. Белікова С. Функції прокуратури поза кримінальною сферою в Україні та Польщі: порівняльно-правовий аспект. *Конституційно-правові засади участі прокурора у розгляді адміністративних і господарських спорів в Україні та Польщі: порівняльно-правовий аспект* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 25 квітня 2017 р. Київ, 2017. С. 45-49.

19. Берназюк Я. Міжнародні стандарти участі прокурора у судовому провадженні поза межами кримінального процесу. *Офіційний веб-портал судової влади України.* 11 червня 2020 р. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/952570> (дата звернення: 11.12.2023).

20. Биля-Сабадаш І.О. Нормотворча техніка як інструмент забезпечення системності законодавства. *Форум права*. Харків, 2010. № 1. С. 24-33.

21. Битяк Ю.П., Балакарева І.М., Бойко І.В. та ін. Адміністративне право : підручник. Харків : Право, 2020. 392 с.

22. Білодід І.М. Адміністративні повноваження органів прокуратури України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. Ужгород, 2015. № 35 (2.2). Ч. 2. Т. 2. С. 63-67.

23. Білодід І.М. Адміністративні повноваження органів прокуратури України в умовах реформування правоохоронної системи. *Дотримання прав людини: сучасний стан правового регулювання та перспективи його вдосконалення* : збірник матеріалів другої звітної Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 5 березня 2015 р. Київ, 2015. С. 15-17.

24. Білодід І.М. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури в умовах реформування правоохоронної системи України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 22 с.

25. Бойко О.Д. Декларація Генерального Секретаріату Української Центральної Ради 1917 : енциклопедія історії України. Київ : Наукова думка, 2004. Т. 2. 518 с.

26. Борейко Г.Д., Броневицька О.М., Лісіцина Ю.О., Луцик В.В., Навроцька В.В., Серкевич І.Р., Телефонко Б.М. Прокурорське право : навчальний посібник. Львів : ЛьвДУВС, 2019. 640 с.

27. Борко А.Л. Адміністративно-правове забезпечення функціонування судової системи України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2014. 528 с.

28. Босак О.З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі. *Державне управління: теорія та практика*. Харків, 2010. № 2. С. 129-137.

29. Брус І.І. Порядок призначення прокурора на адміністративну посаду. *Юридичний науковий електронний журнал*. Запоріжжя, 2015. № 1. С. 208-211.

30. Бурбика М.М. Місце та значення органів прокуратури в сучасній державі. *Вісник прокуратури*. Київ, 2009. № 8 (98). С. 46-50.

31. Бурбика М.М. Робота з персоналом в органах прокуратури України :

організаційно-правові питання : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2007. 191 с.

32. Бусел В.Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Київ; Ірпінь : Перун, 2009. 1736 с.

33. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. *Офіційний веб-портал Верхової Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 11.12.2023).

34. В Україні розробляють Концепцію розвитку кримінальної юстиції та системи органів правопорядку. *Судово-юридична газета*. 6 липня 2021 р. URL: <https://sud.ua/ru/news/ukraine/207051-v-ukrayini-rozroblyayut-kontseptsiyu-rozvitku-kriminalnoyi-yustitsiyi-ta-sistemi-organiv-pravoporyadku> (дата звернення: 11.12.2023).

35. Вандін В.Є. Організаційно-правові засади діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Одеса, 2017. 205 с.

36. Васильчук Б.Г. Окремі аспекти повноважень прокуратури України у сфері адміністративних відносин. *Південноукраїнський правничий часопис*. Одеса, 2018. № 4. Т. 2. С. 19-22.

37. Васильчук Б.Г. Основні підходи до розуміння прокуратури України як суб'єкта адміністративного права. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. Кишинів, Республіка Молдова, 2019. № 2-1. С. 28-31.

38. Васильчук Б.Г. Функціональна природа прокуратури України як суб'єкта адміністративного права. *Прикарпатський юридичний вісник*. Івано-Франківськ, 2018. № 4 (25). Т. 3. С. 8-12.

39. Висновок Парламентської Асамблеї Ради Європи від 26 вересня 1995 р. № 190 (1995) щодо заявки України на вступ до Ради Європи. *Офіційний веб-портал Верхової Ради України*. URL: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994\\_590](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_590) (дата звернення: 11.12.2023).

40. Висновок № 3 (2008) КРЄС щодо ролі прокуратури поза кримінально-правовою сферою. *Офіційний веб-портал Вищої кваліфікаційної комісії суддів України*. URL: <http://surl.li/qitvr> (дата звернення: 11.12.2023).

41. Войтенко А.Б. Роль і місце прокуратури України в суспільстві як суб'єкта

державної влади. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: Юридичні науки. Київ, 2021. № 5 (2). С. 11-19.

42. Войцишен В.Д. Прокуратура України в системі конституційного поділу влади у контексті європейських стандартів. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. Київ, 2015. № 1. С. 57-66.

43. Габермас Ю. Структурні перетворення у сфері відкритості: дослідження категорії громадянське суспільство. Львів : Літопис, 2000. 318 с.

44. Гавкалова Н.Л. Публічне управління: методологічний аспект. *Публічне управління: шляхи розвитку* : матеріали Науково-практичної конференції за міжнародною участю : у 2 т., м. Київ, 26 листопада 2014 р. Київ, 2014. Т. 1. С. 16-18.

45. Галуцько В.В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. Адміністративне право України. Повний курс : підручник. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

46. Голосніченко Д.І. Прокурорський нагляд: питання історії та сучасного зарубіжного досвіду. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*. Київ, 2012. № 2 (14). С. 80-85.

47. Гречанюк С.К., Мартинюк О.Г. Деякі питання сучасного визначення місця прокуратури в системі органів публічного управління. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. Київ, 2017. № 1 (13). С. 55-62.

48. Григоренко А.В., Григоренко Л.С., Зубов О.В. Закон України «Про прокуратуру». Науково-практичний коментар. Київ : Центр учбової літератури, 2017. 420 с.

49. Грицаєнко Л.Р. Конституційно-правовий статус прокуратури України в контексті світового досвіду: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2013. 36 с.

50. Д'ячков Д.С. Принцип системності побудови органів прокуратури: проблемні аспекти. *Часопис Київського університету права*. Київ, 2017. № 3. С. 121-126.

51. Еллінек Г. Загальні знання про державу. Видання 2-е, виправлене і доповнене Юридичний книжковий магазин Н.К. Мартинова, 1908. 599 с.

52. Єнін Є. Сім кроків до прокуратури майбутнього. *Дзеркало тижня*. 31 серпня 2019 р. URL: [https://dt.ua/internal/sim-kroktiv-do-prokuraturi-maybutnogo-32202\\_.html](https://dt.ua/internal/sim-kroktiv-do-prokuraturi-maybutnogo-32202_.html) (дата звернення: 11.12.2023).

53. Єрмаков Д.І. Адміністративно-правове забезпечення формування позитивного іміджу органів прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Херсон, 2013. 212 с.

54. Єфремова О.П. Конкурсний відбір у системі державної служби України (теоретико-прикладний аналіз) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2015. 20 с.

55. Жоган Р.А. Конституційно-правовий статус прокуратури в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2010. 233 с.

56. Жувака С.О. Історико-правовий аналіз розвитку функцій прокуратури України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2019. 19 с.

57. Загородній В. Кадрова політика щодо удосконалення діяльності органів прокуратури. *Вісник прокуратури*. Київ, 2018. № 6. С. 35-40.

58. Задихайло О.А. Співвідношення понять «державне управління», «публічне управління» та «публічне адміністрування в категоріальному апараті адміністративного права. *Збірник наукових праць ХНПУ імені Г. С. Сковороди «Право»*. Харків, 2020. № 31. С. 43-48.

59. Заїка О.В. Один з шляхів модернізації юстиції України: міжнародний досвід щодо правового статусу прокуратури. *Перспективні напрямки наукової думки* : матеріали Міжнародної наукової-практичної конференції, м. Тернопіль, 18 квітня 2018 р. Тернопіль, 2018. Т. 1. С. 117-120.

60. Закон та правопорядок. Генеральна прокуратура. *Офіційний веб-портал Міністерства іноземних справ Держави Ізраїль*. URL: <https://mfa.gov.il/MFARUS/AboutIsrael/State/Pages/StateLawPolice.aspx> (дата звернення: 11.12.2023).

61. Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів : Звіт за результатами оцінки (четвертий раунд оцінювання, Україна), ухвалений на 76-му пленарному засіданні GRECO 23 червня 2017 р. *Офіційний веб-портал Ради Європи*.

URL: <https://rm.coe.int/grecoeva14rep-2016-9-p3-76-greco-19.23-2017-/1680737206>  
(дата звернення: 11.12.2023).

62. Зливко С.В. Особливості адміністративно-правового статусу керівників деяких правоохоронних органів (на прикладі органів прокуратури). *Кримінально-виконавча система: Вчора. Сьогодні. Завтра*. Чернігів, 2018. № 2. С. 117-128.

63. Івчук М.Ю. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 19 с.

64. Іншин М.І. Організаційні аспекти діяльності органів прокуратури. *Вісник ХНУВС*. Харків, 2007. № 36. С. 233-239.

65. Ісаєвич Я.Д. Історія української культури : наукове видання : у 5 т. Київ : Наукова думка, 2001. Т. 2 : Українська культура XIII – першої половини XVII століть. С. 56-59.

66. Ісаєвич Я.Д. Проголошення ЗУНР: проблема легітимації. *Україна: культурна спадщина, національна свідомість, державність: збірник наукових праць*. Львів, 2009. Вип. 18. С. 51-61.

67. Історія прокуратури за часів Середньовіччя. *Офіційний веб-портал Офісу Генерального прокурора*. URL: [https://www.gp.gov.ua/ua/history\\_gpu.html](https://www.gp.gov.ua/ua/history_gpu.html) (дата звернення: 11.12.2023).

68. Іщук О.С. Адміністративна юрисдикція органів прокуратури : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2011. 214 с.

69. Каркач П.М., Іванов С.М. Органи прокуратури України : навчально-методичний посібник. Харків, 2017. 360 с.

70. Каркач П.М. Організація та діяльність органів прокуратури України. Харків : Право, 2019. 500 с.

71. Керівні принципи, що стосуються ролі осіб, які здійснюють судове переслідування : прийняті восьмим Конгресом Організації Об'єднаних Націй щодо попередження злочинності та поведження з правопорушниками (м. Гавана, Куба, 27 серпня-7 вересня 1990 р.). *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_859](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_859) (дата звернення: 11.12.2023).

72. Кобилянський О.М. Адміністративно-правові відносини, що виникають за

участю органів прокуратури : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015, 20 с.

73. Ковалів М.В. Прокуратура у механізмі поділу влади в Україні. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: Юридичні науки. Київ, 2022. № 2. С. 22-29.

74. Ковбасюк Ю.В., Ващенко К.О., Сурмін Ю.П. Державне управління : підручник : у 2 т. Київ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.

75. Комзюк А.Т. Місце органів прокуратури України в сучасній системі гілок влади. *Форум права*. Харків, 2013. № 2. С. 230-234.

76. Компанієць Т.М. Деякі аспекти діяльності судово-прокурорських органів у роки Великої Вітчизняної Війни. *Держава та регіони*. Серія: Право. Запоріжжя, 2009. № 1. С. 159-163.

77. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 11.12.2023).

78. Концепція розвитку штучного інтелекту в Україні : схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2020 р. № 1556-р. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-2020-p#Text> (дата звернення: 11.12.2023).

79. Концепція Тренінгового центру прокурорів України : Проєкт Ради Європи «Дотримання прав людини в системі кримінальної юстиції України». Страсбург, Французька Республіка : Рада Європи. 2020. 15 с.

80. Косюта М.В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.10. Харків, 2002. 467 с.

81. Косюта М.В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства : монографія. Одеса : Юридична література, 2002. 375 с.

82. Кравчук В.М. Владні повноваження прокурора: теоретико-правовий аспект. *Вдосконалення діяльності прокуратури – шлях до реформування*

кримінальної юстиції : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Львів, 28 травня 2010 р. Львів, 2010. С. 68-72.

83. Кравчук В.М. Інституційно-правовий аспект функціонування прокуратури України як органу державної влади : монографія. Тернопіль : Тернограф, 2013. 272 с.

84. Кузьмінець Н.П. Початок функціонування органів прокуратури в Україні у 1920-х рр. *Наукові записки. Серія: Історія*. Вінниця, 2016. №. 24. С. 66-71.

85. Кулинич С.А. Управлінські процедури в діяльності органів прокуратури України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2007. 20 с.

86. Курило В.І., Арутюнян Д.А. Сутність та зміст поняття «державний контроль у сфері ведення лісового господарства України: адміністративно-правовий аспект. *Вісник Запорізького національного університету: Юридичні науки*. Запоріжжя, 2016. № 1. С. 83-90.

87. Курило В.І., Городецька І.А. Місце та роль адміністративних правовідносин у механізмі адміністративно-правового регулювання у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу в Україні. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: *Юридичні науки*. Київ, 2017. № 4. С. 30-35.

88. Курило В.І., Панталієнко П.В. Судовий прецедент у правовій системі України: окремі аспекти практики реалізації. *Visegrad Journal on Human Rights*. Гуменне, Словачка Республіка, 2016. № 5. Т. 1. С. 100-104.

89. Курило В.І., Самохін А.В. Корупція як закономірний результат створення правових передумов (умов). *Australian Journal of Education and Science*. Sydney University Press. Сідней, Австралійський Союз, 2016. №1 (17). С. 280-288.

90. Кучер О.М. Представництво прокуратурою у суді інтересів держави в бюджетній сфері : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Київ, 2014. 213 с.

91. Кястутіс Л. Реформа прокуратури в умовах євроінтеграції. *Прокуратура України в умовах європейської інтеграції* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 19 травня 2016 р. Київ, 2016. С. 28-29.

92. Лапкін А.В. Основи прокурорської діяльності в Україні : навчальний посібник у схемах. Харків : Право, 2017. 152 с.

93. Лапкін А.В. Проблеми конституційної регламентації функцій прокуратури. *Верховенство права як основа сучасного конституціоналізму. VI Тодиківські читання* : збірник тез наукових довідей і повідомлень Міжнародної наукової конференції молодих учених, аспірантів і студентів, м Харків, 27-28 вересня 2019 р. Харків, 2019. С. 79-81.

94. Логвінов В.Г. Створення адміністративних регламентів надання послуг на основі формалізації управлінських процесів. *Актуальні проблеми державного управління*. Одеса, 2011. Вип. 2. С. 99-103.

95. Луценко О.Є. Службові та посадові обов'язки державних службовців: щодо розмежування понять. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. Київ, 2013. Вип. 61. С. 232-240.

96. Ляйбніц Г.В. Філософський енциклопедичний словник. Київ : Інститут філософії імені Григорія Сковороди НАН України; Абрис, 2002. 742 с.

97. Мавдрик М.Я. Організаційні форми діяльності органів прокуратури у сфері забезпечення прав і свобод людини і громадянина. *Право і Безпека*. Харків, 2012. № 5. С. 20-24.

98. Мазурик Р.В. Адміністративно-правові засади створення інноваційної моделі організації та діяльності регіональної прокуратури. *Право і суспільство*. Дніпро, 2020. № 5. С. 151-158.

99. Мазурик С. Деякі аспекти призначення прокуратури в сучасній Україні. *Актуальні проблеми правознавства*. Тернопіль, 2016. Вип. 2. С. 159-162.

100. Макосій Ю.Д. Міжнародно-правові стандарти організації та функціонування прокуратури. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. Ужгород, 2021. №. 66. С. 257-260.

101. Малига М.І. Місце органів прокуратури України в сучасній системі гілок влади. *Традиції та інновації розвитку приватного права в Україні: освітній вимір* : матеріали VIII Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Полтава, 07 червня 2019 р. Полтава, 2020. С. 156-160.

102. Мамедов Г. Поняття функцій прокуратури. *Прокуратура. Людина. Держава*. Київ, 2005. № 3 (45). С. 76-81.

103. Маньков О.Г., Чистяков О.І. Російське законодавство Х–ХХ століть. 1986. Т. 4. 200 с.
104. Мартинюк О.Г. Адміністративна діяльність органів прокуратури : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.07. Тернопіль, 2017. 216 с.
105. Мартинюк О.Г. Деякі питання сучасного відомчого правового регулювання адміністративної діяльності в органах прокуратури. *Університетські наукові записки*. Хмельницький, 2017. № 2. С. 166-174.
106. Мартинюк О.Г. Поняття адміністративної діяльності в органах прокуратури. *Актуальні проблеми правознавства*. Тернопіль, 2016. Вип. 4. С. 29-33.
107. Марченкова С.О. Адміністративно-правовий статус прокуратури України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2013. 19 с.
108. Медведько О.І. Організаційно-управлінські функції і повноваження Генерального прокурора України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Одеса, 2010. 19 с.
109. Мейер Д.І. Про юридичні вимисли і здогадки, про приховані й удавані дії. Вибрані роботи з цивільного права. 1853. 127 с.
110. Мельник А.Ф. Державне управління : навчальний посібник. Київ : Знання-Прес, 2003. 343 с.
111. Мельник М.І., Хавронюк М.І. Правоохоронні органи України та правоохоронна діяльність : навч. посіб. Київ : Атіка, 2002. 576 с.
112. Мельник Р.С. Адміністративно-господарське право як структурний елемент системи адміністративного права: зарубіжний досвід та національні особливості. *Право і Безпека*. Харків, 2010. № 2 (34). С. 55-59.
113. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право : навчальний посібник. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
114. Миколенко В.А. Прокуратура України як суб'єкт адміністративного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 19 с.
115. Михайленко О.Р. Прокуратура України : підручник. 2-ге видання, перероблене і доповнене. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 336 с.
116. Мичко М.І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури

України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10. Харків, 2002. 376 с.

117. Момот В.М. Сутність кадрової функції Державної податкової адміністрації України. *Форум права*. Харків, 2006. № 3. С.87-92.

118. Мороз Ю.Г. Зміст і обсяг поняття «орган правопорядку». *Jurnalul Juridic National: teorie și practică*. Кишинів, Республіка Молдова, 2017. № 4. С. 26-30.

119. Музичук О.М. Уточнення сутності категорії «правовий статус» суб'єкта адміністративно-правових відносин та його елементного складу. *Форум права*. Харків, 2008. № 1. С. 316-321.

120. Назарук О. Підтримання публічного обвинувачення в суді – конституційна функція органів прокуратури України. *Історико-правовий часопис*. Луцьк, 2016. № 2. С. 62-67.

121. Наулік Н.С., Мамедов Г. Трансформація функцій прокуратури України в сучасних умовах. *Вісник Національної академії прокуратури України*. Київ, 2017. № 1 (47). С. 15-20.

122. Наулік Н.С. Прокуратура в системі органів державної влади Республіки Польща. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. Київ, 2015. № 4. С. 114-119.

123. Невзоров О.Б. Адміністративно-правовий статус прокуратури в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 235 с.

124. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. Київ : Видавництво УАДУ, 1998. 160 с.

125. Нірода М.В. Генезис органів прокуратури в країнах романо-германської правової сім'ї: короткий історичний екскурс. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. Ужгород, 2015. № 33. Т. 1. С. 93-96.

126. Ногіна К. Місце прокуратури в системі органів державної влади України. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. Київ, 2018. № 3 (19). С. 51-62.

127. О Прокуратуре СССР: Закон СРСР від 30.11.1979 року. *Економіка* URL: <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data02/tex13787.htm> (втратив чинність) (дата звернення: 11.12.2023).

128. Обушна Н.І. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект. *Ефективність державного управління*. Львів, 2015. № 44 (1). С. 53-63.

129. Панова О.О. Компетенція органів Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки. *Особливості підготовки поліцейських в умовах реформування системи МВС України* : збірник матеріалів І Міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 20 травня 2016 р. Харків, 2016. С. 48-51.

130. Перевалова Л.В., Киян М.Ш., Разіна О.І. Проблеми вдосконалення правового статусу державних службовців. *Вісник Національного технічного університету. Серія «Актуальні проблеми розвитку українського суспільства»*. Харків, 2013. № 69. С. 24-31.

131. Петрова А.О. Становлення та розвиток адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури України. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. Херсон, 2015. № 3 (2). С. 139-143.

132. Пирожкова Ю.В. Історіографія дослідження функцій в адміністративно-правовій науці. *Історія вітчизняного та європейського адміністративного права і процесу* : матеріали І Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 06 жовтня 2016 р., м. Львів, 11 листопада 2016 р. Львів, 2017. С. 223-228.

133. Подкопаєв С.В., Гриненко С.В., Скобунов В.М. Правові позиції Верховного Суду у справах, пов'язаних зі статусом прокурорів : практичний посібник. Харків : Право, 2019. 104 с.

134. Подкопаєв С.В. Загальні підходи до визначення поняття «організація прокуратури». *Часопис Київського університету права*. Київ, 2020. № 1. С. 114-117.

135. Подкопаєв С.В. Інституційно-правовий аспект функціонування прокуратури в Україні. *Публічне право*. Ужгород, 2019. № 4. С. 111-118.

136. Подкопаєв С.В. Кадрове забезпечення прокурорської діяльності: сучасний стан та формування нового механізму. *Проблеми реформування прокуратури* : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Харків, 15 квітня 2016 р. Харків, 2016. Т. 1. С. 142-148.

137. Подкопаєв С.В. Організаційна структура системи органів прокуратури

України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. Київ, 2014. № 4. С. 69-76.

138. Подкопаєв С.В. Організація та діяльність прокуратури в Україні : монографія. Харків : Право, 2020. 364 с.

139. Порівняльне дослідження навчання прокурорів. *Офіційний веб-портал Ради Європи*. URL: <https://rm.coe.int/comparative-study-on-initial-training-for-public-prosecutors/1680787478> (дата звернення: 11.12.2023).

140. Порядок проходження прокурорами атестації : затверджено Наказом Генерального прокурора від 3 жовтня 2019 р. № 221. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0221900-19#n10> (дата звернення: 11.12.2023).

141. Про вдосконалення координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю : Указ Президента України від 12 лютого 2000 р. № 229/2000. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/229/2000#Text> (дата звернення: 11.12.2023).

142. Проведення організаційного аналізу Генеральної прокуратури України : Фінальний звіт (проект). 7 травня 2019 р. Страсбург, Французька Республіка : Рада Європи. Прайсвотерхаус Куперс Едвайзорі (PwC). 129 с.

143. Про визнання такими, що втратили чинність, організаційно- розпорядчих документів Генеральної прокуратури України (Офісу Генерального прокурора) Н наказ Генерального прокурора від 14 липня 2020 р. № 321. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0321905-20#n9> (дата звернення: 11.12.2023).

144. Про відносини між суддями та прокурорами в демократичному суспільстві : Висновок Консультативної ради європейських суддів № 12 (2009) та Висновок Консультативної ради європейських прокурорів № 4 (2009) (Бордоська декларація). *Офіційний веб-портал Ради Європи*. URL: <https://rm.coe.int/opinion-№-12-2009-on-the-relations-between-judges-and-prosecutors-in-/16806a1fbd> (дата звернення: 11.12.2023).

145. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо конфіскації

незаконних активів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і покарання за набуття таких активів : Закон України від 31 жовтня 2019 р. № 263-IX. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/263-20#n176> (дата звернення: 11.12.2023).

146. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури: Закон України від 19 вересня 2019 р. № 113-IX. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-20> (дата звернення: 11.12.2023).

147. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1401-VIII. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#Text> (дата звернення: 11.12.2023).

148. Про внесення змін до Конституції України : Закон України від 08 грудня 2004 р. № 2222-IV. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2222-15#Text> (втратив чинність) (дата звернення: 11.12.2023).

149. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України : Закон України від 28 грудня 2014 року № 76-VIII. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/76-19/ed20150425#n296> (дата звернення: 11.12.2023).

150. Продаєвич О.С. Проходження державної служби в Україні: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2008. 19 с.

151. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/889-19> (дата звернення: 11.12.2023).

152. Про загальні засади організації роботи в органах прокуратури України : Наказ Генерального прокурора від 07 серпня 2020 р. № 365. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0365905-20#Text> (дата звернення: 11.12.2023).

153. Про затвердження Положення про систему підвищення кваліфікації прокурорів : Наказ Генерального прокурора 15 червня 2021 р. № 200. *Офіційний веб-портал Офісу Генерального прокурора.* URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/pidvishennya-kvalifikaciyi-prokuroriv> (дата звернення: 11.12.2023).

154. Про затвердження Порядку координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності : Наказ Генерального прокурора від 08 лютого 2021 р. № 28. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0028905-21#Text> (дата звернення: 11.12.2023).

155. Про затвердження Регламенту Офісу Генерального прокурора : Наказ Генерального прокурора 22 лютого 2022 р. № 35. *Офіційний веб-портал Офісу Генерального прокурора.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0035905-22#Text> (дата звернення: 11.12.2023).

156. Про затвердження структури Офісу Генерального прокурора : Наказ Генерального прокурора від 21 грудня 2019 р. № 99-щц. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0099900-19#Text> (дата звернення: 11.12.2023).

157. Про затвердження Тимчасової інструкції з діловодства в органах прокуратури України : Наказ Генерального прокурора від 12 лютого 2019 р. № 27. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0027900-19#Text> (дата звернення: 11.12.2023).

158. Про організацію взаємодії органів прокуратури України з Національною академією прокуратури України : Наказ виконувача обов'язки Генерального прокурора України від 11 квітня 2016 р. № 148. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0148900-16> (втратив чинність) (дата звернення: 11.12.2023).

159. Про організацію взаємодії органів прокуратури з Тренінговим центром прокурорів України : Наказ Генерального прокурора 15 червня 2021 р. № 199. *Офіційний веб-портал Офісу Генерального прокурора.* URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/pidvishennya-kvalifikaciyi-prokuroriv> (дата звернення:

11.12.2023).

160. Про оцінювання роботи суддів, якості правосуддя та повагу до незалежності судової влади : Висновок Консультативної ради європейських суддів № 17 (2014). *Офіційний веб-портал Ради Європи*. URL: <https://rm.coe.int/-17-2014-/1680792012> (дата звернення: 11.12.2023).

161. Про Офіс Генерального прокурора. *Офіційний веб-портал Офісу Генерального прокурора*. URL: [https://www.gp.gov.ua/ua/about\\_office](https://www.gp.gov.ua/ua/about_office) (дата звернення: 11.12.2023).

162. Про прокуратуру : Закон України від 5 листопада 1991 р. № 1789-XII. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1789-12/print1482310544935609> (втратив чинність) (дата звернення: 11.12.2023).

163. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення: 11.12.2023).

164. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 р. № 179. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2005-%D0%BF> (дата звернення: 11.12.2023).

165. Про утворення Народного Комісаріату Юстиції Союзу РСР : Постанова ЦВК і РНК СРСР від 20 липня 1936 р. № 1299. *Інформаційно-правова система «ЛІГА:ЗАКОН»*. URL: [https://ips.ligazakon.net/document/view/t440003?ed=1944\\_03\\_04&ap=6](https://ips.ligazakon.net/document/view/t440003?ed=1944_03_04&ap=6) (втратила чинність) (дата звернення: 11.12.2023).

166. Пузирний В.Ф. Адміністративна діяльність деяких правоохоронних органів (на прикладі органів прокуратури). *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція: збірник наукових праць*. Тернопіль, 2014. № 12. С. 97-100.

167. Резнік О.М., Проценко А.А. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури як суб'єкта захисту фінансової системи України. *Prioriti a strategie pre*

*rozvoj pravnej vedy vo svete vedy* : Medzinarodna vedecko-practicka konferencia, Vysoka skola Danubius, м. Сладковічово, Словацька Республіка, 28-29 жовтня, 2016 р. Сладковічово, Словацька Республіка, 2016. С. 51-56.

168. Рибалка Н.О. Мета, завдання та функції управління органами прокуратури України. *Зовнішня торгівля: право, економіка, фінанси*. Київ, 2013. № 2. С. 211-215.

169. Рибалка Н.О. Особливості визначення системи та структури органів прокуратури України. *Часопис Київського університету права*. Київ, 2013. № 1. С. 284-288.

170. Рибалка Н.О. Правозахисна діяльність прокуратури України в період реформування. *Актуальні проблеми правознавства*. Тернопіль, 2016. № 2. С. 142-148.

171. Рибалко Г.С. Правозахисна діяльність органів прокуратури України : монографія. Харків : Золота миля, 2014. 208 с.

172. Рішення Конституційного Суду України (другий сенат) від 13 грудня 2019 р. № 7-р(П)/2019 щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини двадцятої статті 86 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va07p710-19> (дата звернення: 11.12.2023).

173. Роль прокуратури за межами кримінального права : Висновок ССРЕ (2008) 3, прийнятий на 3-у пленарному засіданні (Страсбург, 15–17 жовтня 2008 р.). *Офіційний веб-портал Офісу Генерального прокурора*. URL: [http://www.gp.gov.ua/ua/cmо.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=101556](http://www.gp.gov.ua/ua/cmо.html?_m=publications&_t=rec&id=101556) (дата звернення: 11.12.2023).

174. Романенко Є.О. Реформування органів прокуратури з метою повернення довіри суспільства. *Публічне урядування*. Київ, 2020. №. 23. Т 3. С. 223-235.

175. Руденко М. Поняття та система правоохоронних органів (органів правопорядку) у контексті нового закону «Про національну безпеку України»: питання правової визначеності. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. Кропивницький, 2019. № 1 (85). С. 165-172.

176. Севрук Ю.Г. Правові основи адміністративно-правового забезпечення

реалізації функцій прокуратури України. *Прикарпатський юридичний вісник*. Івано-Франківськ, 2019. № 3. Т. 2. С. 111-116.

177. Селезньов В.Є., Курганський О.О. Організація роботи сучасної прокуратури України – вимоги сьогодення. *Підприємництво, господарство і право*. Київ, 2017. № 7. С. 157-160.

178. Семирозум О.А. Повернення довіри населення до органів прокуратури України, шляхом її реформування. *Журнал східноєвропейського права*. Київ, 2019. № 59. С. 188-192.

179. Сидоренко Р.О. Адміністративні повноваження прокуратури України: поняття, зміст та сутність. *Форум права*. Харків, 2011. № 4. С. 674-680.

180. Скибенко О.І. Конституційно-правовий статус прокуратури України в умовах реформування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2021. 20 с.

181. Скибенко О.І. Конституційно-правовий статус прокуратури України в умовах реформування: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2021. 237 с.

182. Скрипнюк А.В. Світовий досвід функціонування органів прокуратури: порівняльно-правовий аналіз. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Херсон, 2014. № 4. С. 290-294.

183. Соболев Є.Ю., Петков С.В. Адміністративно-правова реформа в Україні. Дніпро : Університет Альфреда Нобеля, 2020. 180 с.

184. Соколовий В.П., Тодошак О.В. Актуальні питання реформування органів прокуратури у трансформаційних умовах євроінтеграції України. *Наше право*. Київ, 2014. № 7. С. 65-70.

185. Старченко Н.П. Інстигатор : енциклопедія історії України : у 10 т. Київ : Наукова думка, 2005. Т. 3. 672 с.

186. Стасюк О.М. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури України. *Наше право*. Київ, 2016. № 1. С. 66-72.

187. Статут Ради Європи від 5 травня 1949 р. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_001#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001#Text) (дата звернення: 11.12.2023).

188. Статути Великого князівства Литовського : у 3 т. Одеса : Юридична література, 2003. 586 с.

189. Стефанчук М.М. Поняття та складові елементи організації діяльності прокуратури з представництва інтересів громадянина або держави в суді. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Ужгород, 2016. № 38. Т. 2. С. 82-86.

190. Стефанчук М.М. Діяльність прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді: проблеми теорії та практики : монографія. Київ : Ін Юре, 2016. 500 с.

191. Стефанчук М.М. Проблеми застосування нового законодавства щодо представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді. *Вісник Національної академії прокуратури України*. Київ, 2014. № 5. С. 19-26.

192. Стеценко В.В. Реформа прокуратури України: хронологія функціональних змін. *Форум права*. Харків, 2016. № 1. С. 233-240.

193. Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки : схвалена Указом Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276/2015> (втратив чинність) (дата звернення: 11.12.2023).

194. <sup>1</sup> Стратегія розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки : затверджено Указом Президента України від 11 червня 2021 р. № 231/2021. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2021#Text> (дата звернення: 11.12.2023).

195. Супруненко Д.О. Прокуратура як суб'єкт запобігання злочинам в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2016. 225 с.

196. Сухонос В.В. Конституційно-правові засади організації і діяльності прокуратури в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз. *Часопис Київського університету права*. Київ, 2011. № 1. С. 75-80.

197. Сухонос В.В. Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10. Київ, 2009. 462 с.

198. Сухонос В.В. Прокуратура в системі державних органів України: теоретичний аналіз сучасного стану та перспектив розвитку : монографія. Суми : Університетська книга, 2008. 448 с.
199. Сухонос В.В., Зеленецький В. Функції прокуратури та їх співвідношення з діяльністю. *Підприємництво, господарство і право*. Київ, 2007. № 9. С. 94-99.
200. Тацій В.Я. Поняття та система правоохоронних органів: у контексті системних змін до Конституції України. *Вісник Академії правових наук України*. Харків, 2012. № 4. С. 3-17.
201. Ткач Г. Поняття владного повноваження. *Вісник Львівського національного університету імені Івана Франка. Серія юридична*. Львів, 2009. № 49. С. 101-105.
202. Тогобіцька-Громова А.А. Керівник в органах прокуратури: адміністративно-правовий статус : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2019. 227 с.
203. Толпиго О.Ф., Толпиго Д.М. Досвід імплементації європейських стандартів у національну практику реформування органів прокуратури. *Теорія та практика державного управління*. Херсон, 2017. № 3 (58). С. 1-7.
204. Горяник О.Ю. Конституційно-правовий статус органів прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2018. 194 с.
205. Трофименко В.А. Правова доктрина як основа формування правової системи України. *Вісник Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого*. Харків, 2019. № 2. С. 87-90.
206. Ударцов Ю.В. Права та обов'язки державних службовців органів прокуратури: адміністративно-правовий аспект. *Форум права*. Харків, 2012. № 4. С. 944-949.
207. Укрепление функциональной независимости прокуроров в восточноевропейских государствах-участниках : Отчет об оценке потребностей. OSCE, ODIHR, 2020. *Офіційний веб-портал Організації з безпеки і співробітництва в Європі*. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/447865?download=true> (дата звернення: 11.12.2023).
208. Устименко В.В. Підвищення професійної компетентності прокурора. Київ :

Національна академія прокуратури України, 2017. 208 с.

209. Функціонально-організаційний аналіз регіональних (обласних) та місцевих (окружних) прокуратур України : Фінальний звіт (проект). 30 липня 2020 р. Страсбург, Французька Республіка : Рада Європи. Прайсвотерхаус Куперс Едвайзори (PwC). 86 с.

210. Харченко В.М. Місце та роль органів прокуратури України в системі органів, що реалізують правоохоронну функцію держави. *Науковий вісник публічного та приватного права*. Київ, 2018. № 3. Т. 2. С. 169-175.

211. Циганок С. Незалежність прокуратури: досвід Польщі. *Підприємництво, господарство і право*. Київ, 2019. № 6. С. 343-346.

212. Циганок С. Поняття і зміст адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України. *Підприємництво, господарство і право*. Київ, 2018. № 11. С. 137-138.

213. Циганок С. Поняття та особливості адміністративних елементів статусу прокуратури України. *Підприємництво, господарство і право*. Київ, 2019. № 5. С. 328-332.

214. Цифрова прокуратура: перспективи електронного кримінального провадження, вдосконалення ЄРДР та кібербезпека. *Офіційний веб-портал Офісу Генерального прокурора*. URL.: [https://www.gp.gov.ua/ua/news?\\_m=publications&\\_c=view&\\_t=rec&id=294662](https://www.gp.gov.ua/ua/news?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=294662) (дата звернення: 11.12.2023).

215. Чаплинська Ю. Досвід Франції та Німеччини в реформуванні органів прокуратури та можливості його використання в Україні. *Visegrad Journal on Human Rights*. Гуменне, Словацька Республіка, 2016. № 6. Т. 3. С. 136-140.

216. Чехович В.А. Судова реформа 1864 : юридична енциклопедія : у 6 т. Київ, 2003. Т. 5. 850 с.

217. Шаганенко П.І Адміністративно-правове регулювання організаційного забезпечення діяльності органів прокуратури. *Visegrad Journal on Human Rights*. Гуменне, Словацька Республіка, 2015. № 5. Т. 1. С. 138-143.

218. Шаганенко П.І. Поняття організаційного забезпечення діяльності органів прокуратури. *Часопис Київського університету права*. Київ, 2015. № 4. С. 144-147.

219. Шапошник А.С. Визначення місця прокуратури в системі органів державної влади. *Правова позиція*. Дніпро, 2020. № 3 (28). С. 71-75.

220. Шляхтун П.П. Політологія (теорія та історія політичної науки) : навчальний посібник. Київ : Либідь, 2005. 576 с.

221. Шульган І.І. Незалежність прокурорів як засада діяльності прокуратури. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. Київ, 2021. №. 8. Т. 4. С. 153-158.

222. Шульган І.І. Трансформація завдань прокуратури України в процесі реформування національного законодавства. *Пріоритетні проблеми реформування системи законодавства України*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 21-22 жовтня 2016 р. Київ, 2016. С. 183-185.

223. Щавінський В.Р. Прокуратура України як представник інтересів держави в адміністративному процесі. *Публічне право*. Ужгород, 2016. № 2 (22). С. 83-90.

224. Юсупов В.А. Шляхи вдосконалення нормативно-правового, організаційного та кадрового забезпечення органів прокуратури України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. Одеса, 2014. № 11. Т. 2. С. 49-52.

225. Якимчук М.К., Канавець М.В., Наулік Н.С. Статус державного службовця органів прокуратури в Україні : навчальний посібник. Київ : Національна академія прокуратури України, 2018. 290 с.

226. Якимчук М.К. Наукові засади управління в органах прокуратури України : навчальний посібник. Чернівці : Рута, 2022. 566 с.

227. Якимчук М.К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Чернівці, 2002. 396 с.

228. Якимчук М.К. Проблеми управління в органах прокуратури України: теорія і практика : монографія. Київ, 2001. 440 с.

229. Яцик Т.П., Озвинчук О.В. Реформування інституту кримінального переслідування в Україні за досвідом Сполучених Штатів Америки. *Актуальні*

*проблеми сучасності (теорія та практика)*. Ірпінь, 2018. № 3. С. 234-241.

230. Actualité du garde des Sceaux. *Офіційний веб-портал Міністерства юстиції Французької Республіки*. URL: <http://www.justice.gouv.fr/le-garde-des-sceaux-10016> (дата звернення: 11.12.2023).

231. Corporate Governance PPS governance and accountability arrangements. *Офіційний веб-портал органів прокуратури Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії*. URL: <https://www.ppsni.gov.uk/corporate-governance> (дата звернення: 11.12.2023).

232. Drucker Peter F. Management: Tasks, Responsibilities, Practices. New York City, USA : Truman Talley Books, 1973. 325 p.

233. European norms and principles concerning prosecutors : Opinion № 9 (2014) of the Consultative Council of European Prosecutors to the Committee of Ministers of the Council of Europe. *Офіційний веб-портал Ради Європи*. URL: <https://rm.coe.int/168074738b> (дата звернення: 11.12.2023).

234. Fourth evaluation round corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors (fourth evaluation round, Austria) : adopted by GRECO at its 73rd Plenary Meeting (Strasbourg, French Republic, 17–21 October 2016). *Офіційний веб-портал Ради Європи*. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806f2b42> (дата звернення: 11.12.2023).

235. Fourth evaluation round corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors (fourth evaluation round, Estonia) : adopted by GRECO at its 58th Plenary Meeting (Strasbourg, French Republic, 3-7 December 2012). *Офіційний веб-портал Ради Європи*. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c32b5> (дата звернення: 11.12.2023).

236. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej : tekst uchwalony w dniu 2 kwietnia 1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe. *Офіційний веб-портал Сейму Республіки Польща*. URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> (дата звернення: 11.12.2023).

237. On the quality and efficiency of the work of prosecutors, including when fighting terrorism and serious and organised crime : Opinion № 11 (2016) of the Consultative Council of European Prosecutors adopted by the CCPE at its 11th plenary meeting (Strasbourg, French Republic, 17-18 November 2016). *Офіційний веб-портал Ради Європи*. URL: <https://rm.coe.int/16807474b9> (дата звернення: 11.12.2023).

238. On the role of public prosecution in the criminal justice system: Recommendation R (2000)19 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 6 October 2000 and Explanatory Memorandum. *Офіційний веб-портал Ради Європи*. URL: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016804be55a](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804be55a) (дата звернення: 11.12.2023).

239. Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service – Adopted by the Venice Commission – at its 85th plenary session (Venice, Italian Republic, 17–18 December 2010). *Офіційний веб-портал Ради Європи*. URL: <https://rm.coe.int/1680700a60> (дата звернення: 11.12.2023).

240. Roland Rechtsreport 2019. *Roland-rechtsschutz*. URL: [roland-rechtsschutz.de/media/roland-rechtsschutz/pdf-rr/042-presse-pressemitteilungen/roland-rechtsreport/roland\\_rechtsreport\\_2019.pdf](http://roland-rechtsschutz.de/media/roland-rechtsschutz/pdf-rr/042-presse-pressemitteilungen/roland-rechtsreport/roland_rechtsreport_2019.pdf) (дата звернення: 11.12.2023).

241. Shultz T. Human Capital in the International Encyclopedia of the Social Sciences. New York City, USA : Wiley, 1968. V. 6. 378 p.

242. Siegismund E. The Public Prosecution Office In Germany: Legal Status, Functions And Organization. *Офіційний веб-портал Конгресу Організації Об'єднаних Націй щодо запобігання злочинності та поводження з правопорушниками в Азії та на Далекому Сході*. URL: [https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS\\_No60/No60\\_10VE\\_Siegismund2.pdf](https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No60/No60_10VE_Siegismund2.pdf) (дата звернення: 11.12.2023).

243. The French legal system. *Офіційний веб-портал Міністерства юстиції Французької Республіки*. URL: [http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/french\\_legal\\_system.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/french_legal_system.pdf) (дата звернення: 11.12.2023).

244. Unser Rechtsstaat braucht Einsatz und Vertrauen! *Офіційний веб-портал*

*Генерального прокурора при Верховному суді Федеративної Республіки Німеччина.*  
URL: [https://www.generalbundesanwalt.de/DE/Home/home\\_Noede.html](https://www.generalbundesanwalt.de/DE/Home/home_Noede.html) (дата звернення: 11.12.2023).

245. Ustawa o prokuraturze : Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. *Інформаційно-правова система «LexLege».* URL: <https://lexlege.pl/ustawa-z-dnia-28-stycznia-2016-r-prawo-o-prokuraturze> (дата звернення: 11.12.2023).

246. Zieba-Zalucka H. Prokuratura Rzeczypospolitej Polskiej – czas na zmiany. *The Central European Journal of Social Sciences and Humanities. Public Law Review (Przegląd Prawa Publicznego).* Warsaw, Polish Republic, 2012. № 4. P. 24-34.

## ДОДАТКИ

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

### Статті у наукових виданнях, включених до Переліку наукових фахових видань України

1. Курило В. І., Павленко Д. Ю. Розвиток і становлення прокуратури України як суб'єкта владних повноважень: історико-правовий аспект. Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія: «Юридичні науки». 2022. № 3 (49). С. 11–18. *(Павленком Д. Ю. виконано постановку проблеми, сформульовано цілі і завдання статті, проведено аналіз останніх досліджень і публікацій з наведеної тематики, детально досліджено та особисто з'ясовано історично-інституційні моделі прокуратури України як суб'єкта владних повноважень у процесі її розвитку і становлення, проаналізовано і систематизовано результати проведеного дослідження, узгоджено зі співавтором отримані висновки, підготовлено публікацію до друку відповідно до вимог видання. Курилом В. І. проведено науковий пошук з порівняльним аналізом наявних досліджень і публікацій, які наближені до опублікованих авторами за тематикою, встановлено їх співвідношення, відзначено у межах дослідження особливу роль імплементації судового прецеденту в систему джерел права у становленні сучасної прокуратури, виконано допомогу співавторові в остаточному формулюванні висновків дослідження).*

2. Павленко Д. Ю. Поняття функціонального призначення та адміністративних функцій прокуратури України. Право і суспільство. 2023. № 6. С. 212–221.

3. Павленко Д. Ю. Проблеми адміністративно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування. Право та державне управління. 2023. № 4. С. 100–110.

4. Павленко Д. Ю. Правові основи та засоби забезпечення реалізації адміністративних функцій прокуратури України. Юридичний науковий електронний журнал. 2023. № 12. С. 275–278.

5. Павленко Д. Ю. Напрямки подальшого інституційного удосконалення адміністративно-правових функцій прокуратури України. Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія: «Юридичні науки». 2023. № 12 (70). С. 22–32.

### **Стаття у науковому виданні іншої держави**

6. Pavlenko D. Foreign Experience in the Regulating of Administrative Legal Functions of the Prosecution Service. *Visegrad Journal on Human Rights*. Humenne. 2023. № 5. P. 66–74.

### **Тези наукових доповідей**

7. Павленко Д. Ю. Загальні засади адміністративно-правового статусу прокуратури в Україні. Сучасні тенденції розвитку публічного та приватного права: Міжнародна науково-практична інтернет-конференція, м. Київ, 23 березня 2021 року: тези доповіді. Київ, 2021. С. 289–292.

8. Павленко Д. Ю. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури у контексті здійснення правоохоронної діяльності. Sectoral research XXI: characteristics and features: III International Scientific and Theoretical Conference, м. Чикаго, США, 22 квітня 2022 року: тези доповіді. Даллас, США, 2022. С. 76–78.

9. Павленко Д. Ю. До питання визначення адміністративних функцій у публічному праві. Науковий простір: актуальні питання, досягнення та інновації: III Міжнародна наукова конференція, м. Хмельницький, 13 травня 2022 року: тези доповіді. Вінниця, 2022. С. 157–159.

10. Павленко Д. Ю. Зміст поняття «адміністративно-правові функції прокуратури». Theory and practice of modern science: IV International Scientific and Theoretical Conference, м. Краків, Республіка Польща, 28 жовтня 2022 року: тези доповіді. Даллас, США, 2022. С. 45–46.

11. Павленко Д. Ю. Щодо класифікації адміністративних функцій прокуратури. Проблеми та перспективи реалізації та впровадження міждисциплінарних наукових досягнень: IV Міжнародна наукова конференція, м. Тернопіль, 4 листопада 2022 року: тези доповіді. Вінниця, 2022. С. 102–103.

12. Павленко Д. Ю. Особливості і метаморфози посадового функціоналу й компетенції прокурора. *Débats scientifiques et orientations prospectives du développement scientifique: IV conférence scientifique et pratique internationale*, м. Париж, Французька Республіка, 11 листопада 2022 року: тези доповіді. Париж, Французька Республіка – Вінниця, 2022. С. 35–37.

13. Павленко Д. Ю. Категорія «адміністративні функції» у розрізі діяльності публічно-правових інституцій. Цифрове наукове суспільство: соціально-економічні, правові та міжнародні аспекти: I Міжнародна наукова конференція, м. Львів, 15 вересня 2023 року: тези доповіді. Вінниця, 2023. С. 70–71.

14. Павленко Д. Ю. Теоретичні аспекти юридичного становища прокуратури як суб'єкта адміністративного права. *Modernization of today's science: experience and trends: IV International Scientific and Theoretical Conference*, м. Сінгапур, Республіка Сінгапур, 22 вересня 2023 року: тези доповіді. Сінгапур, Республіка Сінгапур, 2023. С. 53–54.

15. Павленко Д. Ю. Ознаки адміністративно-правових засобів реалізації функцій прокуратури в Україні. *Ricerche scientifiche e metodi della loro realizzazione: esperienza mondiale e realtà domestiche: IV Conferenza scientifica e pratica internazionale*, м. Болонья, Італійська Республіка, 29 вересня 2023 року: тези доповіді. Болонья, Італійська Республіка – Вінниця, 2023. С. 73–74.

16. Павленко Д. Ю. Специфіка механізму реалізації адміністративно-правових функцій прокуратури. *Scientific forum: theory and practice of research: IV International Scientific and Theoretical Conference*, м. Валенсія, Королівство Іспанія, 6 жовтня 2023 року: тези доповіді. Даллас, США, 2023. С. 16–17.