

**ТЕРНОПІЛЬСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ  
УНІВЕРСИТЕТ  
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

*Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису*

**МАРТИНЮК ОЛЕКСАНДР ГРИГОРОВИЧ**

УДК 342.9

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

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



**Науковий керівник**

Гречанюк Сергій Костянтинович, доктор  
юридичних наук, професор



Тернопіль 2018

## АНОТАЦІЯ

Мартинюк О.Г. Адміністративна діяльність органів прокуратури - Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії) за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право (081 - Право). - Тернопільський національний економічний університет, Тернопіль, 2018.

Дисертація є одним із перших у вітчизняній юридичній науці комплексним дослідженням, у якому здійснена спроба формування концепції адміністративної діяльності органів прокуратури, визначено її особливості, а також розроблені пропозиції з удосконалення внутрішньоорганізаційної та управлінської діяльності в цій сфері. У результаті проведеного дослідження зроблено ряд концептуальних висновків, висунуто та обґрунтовано низку нових, важливих наукових положень, які можуть бути використані для удосконалення сучасної концепції функціонування органів прокуратури.

У роботі запропоновано розглядати адміністративну діяльність органів прокуратури як концепцію, особливістю якої є розуміння її в якості складного явища, що: ґрунтується на спеціалізованих правових нормах; є сукупністю адміністративних процедур, спрямованих на упорядкування внутрішньоорганізаційних процесів у системі прокуратури, процесів кадрового менеджменту в цій системі, а також взаємодії з іншими публічними та неурядовими інституціями; забезпечує реалізацію адміністративно-юрисдикційних процесів; формує основу для реалізації конституційних функцій прокуратури; носить професійний, виконавчо-розпорядчий, організуючий, державно-владний характер.

Правовою основою адміністративної діяльності органів прокуратури необхідно вважати систему нормативно-правових актів статусного, регулюючого та процесуального змісту, у нормах яких розкриваються процедури, спрямовані на упорядкування внутрішньоорганізаційних, а також

адміністративно-юрисдикційних процесів, що забезпечує якісну реалізацію конституційних функцій і завдань.

Адміністративна діяльність – професійна, виконавчо-розпорядча, організуюча, державно-владна діяльність, що здійснюється прокурорами та іншими працівниками органів прокуратури відповідно до норм спеціалізованого законодавства і полягає у здійсненні адміністративних процедур, спрямованих на упорядкування внутрішньоорганізаційних процесів, взаємодії з іншими публічними інституціями, а також забезпечення реалізації конституційних функцій та інших тимчасових (або постійно існуючих) завдань.

Менеджмент в прокуратурі – це внутрішньоорганізаційна управлінська діяльність, що здійснюється працівниками прокуратури (прокурорами та іншими категоріями працівників), наділеними адміністративними повноваженнями щодо якісного упорядкування відносин у керованих підрозділах з метою забезпечення ефективного їхнього функціонування й виконання визначених завдань, а також формування усіх необхідних умов для реалізації органами прокуратури конституційних функцій.

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, а також розглянуто її основні заходи, які здійснюються в практиці прокурорської діяльності.

Адміністративний акт в органах прокуратури – нормативний, організаційно-розпорядчий, внутрішньоорганізуєчий документ, який виданий в установленому порядку і з дотриманням належної процедури, в межах юрисдикції прокурором, який займає відповідну адміністративну посаду і наділений повноваженнями, з метою упорядкування службових професійних

відносин серед працівників для забезпечення ефективного функціонування конкретно взятого органу прокуратури і не впливає на процес прийняття рішень у підлеглих щодо конкретних наглядових або кримінальних проваджень.

Адміністративна діяльність керівника органів прокуратури – це напрямок реалізації повноважень посадової особи, яка займає адміністративну посаду в органах прокуратури у внутрішньоорганізаційних та зовнішньоуправлінських відносинах у формі прийняття актів управління та нормативних актів з метою забезпечення законності, єдності та стабільності в діяльності відділів та органу прокуратури у цілому, а також для забезпечення реалізації інших функцій прокуратури через представницьку, координаційну та інформаційну роботу.

Ключові слова: адміністративна діяльність, управління, адміністративний акт, прокурор, органи прокуратури, керівник прокуратури, Генеральний прокурор України, дисциплінарна відповідальність, адміністративні процедури, орган публічного управління, орган кримінальної юстиції.

#### Список публікацій здобувача

1. Мартинюк О. Поняття адміністративної діяльності в органах прокуратури. Актуальні проблеми правознавства. 2016. Вип. 4. С. 29-33.
2. Мартинюк О., Гречанюк С. Деякі питання сучасного визначення місця прокуратури в системі органів публічного управління. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2017. № 1(13). С. 55–62. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/1-2017/grechanuk.pdf>
3. Мартинюк О. Г. Законодавча основа адміністративної діяльності в органах прокуратури. Університетські наукові записки. 2016. Вип. 4. С. 125-132
4. Мартинюк О. Деякі питання сучасного відомчого правового регулювання адміністративної діяльності в органах прокуратури. Університетські наукові записки. 2017. Вип. 1. С. 120-128
5. Martyniuk O. Prosecutor's office in Ukraine: changing of priorities and transformation of status. News of Science and Education. 2017. NR 2 (50). p. 16-23

6. Мартинюк О. Г. Дисциплінарні провадження в органах прокуратури: теоретичний аспект. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2017. № 2 (т.2). С.80-87.

7. Мартинюк О. Г. Керівник прокуратури у відносинах адміністративної діяльності. Право і суспільство. 2017. № 3 (ч.2). С.119-123.

8. Мартинюк О.Г. Принципи адміністративної діяльності органів прокуратури. Проблеми сучасного права: збірник матеріалів науково-практичної конференції. Чернігів: ПЕТП ЧНПУ, 2014. – С. 83-85.

9. Мартинюк О.Г. Щодо питання про правовий статус спеціалізованої антикорупційної прокуратури в Україні. Науково-практичний семінар «Корупція в органах ДФС України: сучасний стан та напрями подолання». від 2 грудня 2015 року. Ірпінь: Національний університет ДПС України. С. 18-21.

10. Мартинюк О.Г., Гречанюк С.К. Деякі питання теоретичного обґрунтування адміністративної діяльності прокуратури в системі органів правопорядку. Національна поліція та Національна гвардія у контексті реалізації Національної стратегії у сфері прав людини: Збірник наукових матеріалів міжвузівського круглого столу (08 грудня 2016 року) / За заг. ред. к.ю.н. М.О. Ктіторова. К.: НАВС, 2016. С.23-27.

11. Мартинюк О.Г. Адміністративна діяльність антикорупційної прокуратури. Корупція як загроза національній безпеці України: попереджаємо, протидіємо, переслідуюмо: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 29 листопада 2016 року). К.: Національна академія прокуратури України, 2017. С. 45-46.

12. Мартинюк О.Г. Менеджмент в правоохоронних органах. Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід. Матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції, м. Тернопіль, Тернопільський національний економічний університет, 21-22 квітня 2017 р. Тернопіль: Економічна думка, 2017. С.98-102.

**Martyniuk O.G. Administrative activity of the prosecutor's office** - Qualification scientific work on the rights of the manuscript.

The dissertation for the degree of candidate of legal sciences (Doctor of Philosophy), specialty 12.00.07 - 12.00.07 - administrative law and process; financial law; information law (081 Law). - Ternopil National Economic University, Ternopil, 2018.

The dissertation is one of the first in the domestic legal science complex research, in which an attempt was made to form the concept of the administrative activity of the prosecutor's offices, its features were determined, as well as proposals for improving internal organization and management activities in this area. As a result of the research, a number of conceptual conclusions were made, a number of new, important scientific provisions that could be used to improve the modern concept of the functioning of the prosecutor's office were advanced and substantiated.

The paper proposes to consider the administrative activities of the prosecutor's office as a concept, the peculiarity of which is to understand it as a complex phenomenon, which: is based on specialized legal norms; is a set of administrative procedures aimed at streamlining internal organization processes in the prosecution system, processes of personnel management in this system, as well as interaction with other public and non-governmental institutions; ensures the implementation of administrative and jurisdictional processes; forms the basis for the implementation of the constitutional functions of the prosecutor's office; It is a professional, executive, administrative, organizing, state-power character.

The legal basis for the administrative activity of the prosecutor's offices is to consider the system of normative legal acts of status, regulatory and procedural content, the norms of which reveal the procedures aimed at streamlining of internal organizational as well as administrative and jurisdictional processes, which ensures the qualitative realization of constitutional functions and tasks.

Administrative activity - professional, executive, administrative, organizing, state-and-government activities carried out by prosecutors and other employees of the prosecutor's office in accordance with the norms of the specialized legislation and

consists in the implementation of administrative procedures aimed at streamlining of internal organizational processes, interaction with other public institutions, as well as ensuring the implementation of constitutional functions and other temporary (or permanently existing) tasks.

Management in the prosecutor's office is an internal organizational activity carried out by the prosecutor's office (prosecutors and other categories of employees) with administrative powers for the qualitative regulation of relations in the controlled units in order to ensure their effective functioning and fulfillment of certain tasks, as well as formation of all necessary conditions for realization bodies of the prosecutor's office of constitutional functions.

Administrative activity in the implementation of the constitutional functions of the prosecutor's office is proposed to consider a set of consecutive actions that are carried out both by the public prosecutor and other employees of the prosecutor's office and are conditioned by the need to ensure the implementation of functions (procedures for acceptance for consideration of the relevant proceedings, management decisions on the division of proceedings, registration, analysis, consideration etc.), which are not of procedural or supervisory significance and have an organizing and organizing nature, as well as its main consideration actions taken in the prosecution of practice.

An administrative act in the organs of the prosecutor's office is a normative, organizational-administrative, internal organization document issued in accordance with the established procedure and with due process, within the jurisdiction of the prosecutor, who holds the corresponding administrative office and is authorized by the authorities, in order to streamline the professional professional relations among the employees in order to ensure the effective functioning of a particular prosecutor's office and does not affect the decision-making process in subordinates with regard to specific supervisory or Crimean tional proceedings.

The administrative activity of the head of the prosecutor's office is the direction of realization of the powers of an official who holds an administrative position in the prosecutor's offices in internal organizational and external relations in the form of

adopting acts of management and regulations in order to ensure the legality, unity and stability of the activities of the departments and the prosecutor's office in general, as well as to ensure the implementation of other functions of the prosecutor's office through representation, coordination and information work.

**Key words:** administrative activity, administration, administrative act, prosecutor, prosecutor's offices, prosecutor general of Ukraine, disciplinary liability, administrative procedures, public administration body, criminal justice body.



## ЗМІСТ

<b>АНОТАЦІЯ.....</b>	<b>2</b>
<b>ВСТУП.....</b>	<b>10</b>
<b>РОЗДІЛ 1. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ.....</b>	<b>19</b>
<b>1.1. Адміністративно-правове забезпечення діяльності органів прокуратури: питання теорії.....</b>	<b>19</b>
<b>1.2. Поняття та особливості адміністративної діяльності органів прокуратури.....</b>	<b>35</b>
<b>1.3. Принципи адміністративної діяльності органів прокуратури.....</b>	<b>49</b>
<b>1.4. Правова основа адміністративної діяльності органів прокуратури.....</b>	<b>64</b>
<b>Висновки до розділу.....</b>	<b>87</b>
<b>РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА ЗМІСТУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ.....</b>	<b>92</b>
<b>2.1. Адміністративно-правове забезпечення управління в органах прокуратури.....</b>	<b>92</b>
<b>2.1.1 Менеджмент в системі органів прокуратури.....</b>	<b>92</b>
<b>2.1.2. Проблеми застосування адміністративних актів в органах прокуратури.....</b>	<b>107</b>
<b>2.3. Адміністративна діяльність при реалізації прокурорами конституційних функцій.....</b>	<b>136</b>
<b>2.4. Адміністративна діяльність керівника органу прокуратури.....</b>	<b>158</b>
<b>Висновки до розділу.....</b>	<b>173</b>
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>179</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>188</b>
<b>ДОДАТКИ.....</b>	<b>209</b>

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Структурні реформи, які останнім часом відбуваються у сфері кримінальної юстиції та правоохоронній системі України, а також зміна концепції функціонування системи органів публічного управління призвели до формування нової ролі прокуратури для забезпечення законності в державі. Функціонування цього органу в сучасних умовах відзначається досить прогресивною моделлю роботи, принципами та філософією діяльності, що відобразилось на її функціях, підходах до організації та управління, кадрового забезпечення тощо. Натомість, перехід до нових форм діяльності неможливі без появи проблем, пов'язаних з традиційним для суспільства розумінням місця цього органу в системі публічної влади, зокрема, здатності забезпечувати якісний захист прав і свобод людини, загальні інтереси суспільства та держави. Саме позбавлення прокуратури функції нагляду за додержанням прав та свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами (так званого «загального нагляду») стало вирішальним для переформатування статусу цього надважливого правоохоронного наглядового органу і приведення його діяльності до європейських стандартів класичного органу кримінальної юстиції. На фоні зміни загальних підходів до діяльності, завжди актуальними залишаються питання якісного адміністрування, внутрішньої організації, ефективної роботи персоналу, професіоналізму керівників прокуратур, юрисдикційної діяльності, що в комплексі обумовлює важливість питань адміністративної діяльності органів прокуратури. Незважаючи на суттєве оновлення законодавства в цій сфері, зміни, які повинні були швидко настати в роботі прокурорських кадрів, відбуваються вкрай повільно, що обумовлено рядом причин, серед яких незавершеність структурної перебудови вертикалі системи прокуратури, що ускладнює управління нею; накладення старих методів та форм роботи на нові умови, які не здатні забезпечити високої якості та результативності;

продовження застосування показникових методів оцінки якості роботи; часткова (а не повна) оптимізація кадрового та штатного наповнення, що призвело до дисбалансу в роботі прокурорів на різних рівнях і в різних регіонах; розбалансування системи підготовки та перепідготовки прокурорських працівників тощо. Усе сказане свідчить про необхідність здійснення наукового супроводження реформи органів прокуратури в цілому і окремих її напрямків, зокрема. Ще однією проблемою, яка негативно вплинула на діяльність органів прокуратури в цілому та адміністративної діяльності цих органів зокрема, є її недостатнє наукове забезпечення. Як правило, органи прокуратури у наукових розробках розглядаються крізь призму реалізації конституційних функцій, натомість вивчення адміністративно-правового забезпечення цих органів проведено фрагментарно, зокрема, можемо констатувати наявність досліджень у сфері кадрового забезпечення, управління, визначення місця органів прокуратури в системі органів влади, окремих питань внутрішньоорганізаційної діяльності, роботи керівника, однак цілісного наукового дослідження адміністративної діяльності цих органів проведено не було.

Теоретична основа роботи складається з трьох груп наукових розробок, пов'язаних з функціонуванням системи органів прокуратури. Перша, - це роботи вчених, які досліджували питання теорії адміністративної діяльності в органах публічного управління та правоохоронних органах. Можна, зокрема згадати роботи Алієва Р., Бєлих Д., Бандурки О., Бородіної О., Білого П., Голосніченка І., Заросила В., Суцєнка В., Карпенка М., Кривокульської Н., Кирий С., Константінова С., Кузьменко О., Норова В., Олефіра В., Петкова С., Приймаченка Д., Пузирного В., Рябченко О., Сердюка І., Харитонової О., Школика А. та ін.

Друга група робіт присвячена науковим розробкам місця прокуратури в системі органів влади, взаємодії з іншими правоохоронними органами, реалізації конституційних функцій. Це роботи таких вчених, як: Блажівський Є., Бідєнко М., Васильєв А., Долежан В., Жоган Р., Іншин М., Косюта М.,

Кулаков В., Мичко М., Сухонос В., Шаганенко П. та ін.

Третя група наукових розробок присвячена різним аспектам адміністративно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури. Саме роботи таких авторів, як: Бурбики М., Галая А., Гречанюка С., Горзова А., Глуховеря О., Дерев'янка В., Івчука М., Кулиничка С., Курися А., Ліховіцького Я., Логоши В., Мазурика О., Мазурика С., Марченкової С., Миколенка В., Нечипоренка С., Подоляки С., Рибалки Н., Сидоренка Р., Угровецького П., Шуби В. та ін. надали нам можливість визначити ключові проблеми та розкрити теоретичні питання адміністративної діяльності органів прокуратури.

Принагідно слід відзначити, що чимало з вказаних досліджень вже втратили актуальність через динамічну зміну законодавства про діяльність органів прокуратури, однак теорії та концепції, розроблені в них, слугували підґрунтям для розробки проблем, обумовлених об'єктом та предметом цієї дисертації. Зважаючи на означене, формування та дослідження концепції адміністративної діяльності органів прокуратури є актуальним, важливим завданням юридичної науки.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Тематика дослідження відповідає завданням, визначеним у Національній стратегії у сфері прав людини, Стратегії сталого розвитку "Україна - 2020", Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки (Схваленої Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015). Тема дисертації відповідає плану наукових досліджень Тернопільського національного економічного університету.

Тема дисертації затверджена вченою радою ТНЕУ 29 серпня 2014 року, (протокол № 1), уточнена вченою радою ТНЕУ 16 листопада 2016 року, (протокол № 3).

**Мета і завдання дослідження.** Мета дослідження полягає в тому, щоб на основі дослідження теорії адміністративної діяльності, аналізу законодавства, а також практики функціонування органів прокуратури України, здійснити наукове обґрунтування концепції адміністративної діяльності цієї інституції.

Для досягнення поставленої мети в роботі поставлено такі завдання:

розкрити теоретичні аспекти адміністративно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури;

розробити поняття та визначити особливості адміністративної діяльності органів прокуратури;

надати характеристику та здійснити класифікацію принципів адміністративної діяльності органів прокуратури;

визначити та охарактеризувати систему правового регулювання адміністративної діяльності органів прокуратури;

розглянути основні положення адміністративно-правового забезпечення управління в органах прокуратури;

проаналізувати теоретичні та практичні аспекти здійснення дисциплінарних проваджень в органах прокуратури;

визначити процедури здійснення адміністративної діяльності при реалізації прокурорами конституційних функцій;

розкрити зміст адміністративної діяльності керівника органу прокуратури.

*Об'єкт дослідження* – суспільні відносини, що виникають у діяльності органів прокуратури України.

*Предмет дослідження* – адміністративна діяльність органів прокуратури України.

Методи дослідження. Для виконання завдань дослідження у дисертації використано комплекс методів, вибір яких обумовлено поставленим завданням і меті. Основу методології дослідження складають положення діалектичного методу.

Для досягнення результатів дослідження у роботі використані наступні методи. Історико-правовий метод використаний для формування цілісного уявлення про генезис наукових розробок у сфері адміністративно-правового забезпечення й адміністративної діяльності органів прокуратури (підрозділи 1.1., 1.2.). Статистичний метод використаний для наведення офіційних інформаційних даних про практику діяльності досліджуваного

органу (розділ 2). Використання формально-догматичного методу дозволило сформулювати нові поняття, а також уточнити термінологічні конструкції, необхідні для формування концепту адміністративної діяльності органів прокуратури (підрозділи 1.2. -1.4.). Із використанням системно-структурного методу досліджено місце прокуратури в системі органів публічного управління та правоохоронних органів, а також проаналізовано адміністративні повноваження керівників прокуратур (підрозділи 1.1., 2.1., 2.4.). Нормативно-аналітичний метод використано для аналізу різних аспектів нормативно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури (підрозділ 1.4.). Структурно-логічний метод застосовано для формування основних напрямів удосконалення правового регулювання та адміністративних процедур, які складають основу адміністративної діяльності в органах прокуратури (підрозділи 2.3., 2.4.).

Теоретичну основу роботи становлять наукові роботи вчених, у тому числі зарубіжних, які здійснювали наукові дослідження у галузях загальної теорії держави і права, теорії правоохоронної діяльності, конституційного права, адміністративного права та процесу, адміністративної діяльності, а також інших галузевих правових наук.

Положення та висновки дисертації ґрунтуються на нормах Конституції України, законодавчих та підзаконних, галузевих нормативно-правових актів, що визначають правові засади адміністративної діяльності в різних правоохоронних органах та органах прокуратури зокрема.

**Наукова новизна одержаних результатів.** Дисертація є продовженням наукової розробки концепції адміністративно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури України. Вона є одним із перших у вітчизняній юридичній науці комплексним монографічним дослідженням, у якому здійснена спроба формування концепції адміністративної діяльності органів прокуратури, визначено її особливості, а також розроблені пропозиції з удосконалення внутрішньоорганізаційної та управлінської діяльності в цій

сфері. Основні положення, які свідчать про наукову новизну дисертаційного дослідження такі:

*уперше*

запропоновано розглядати адміністративну діяльність органів прокуратури як концепцію, особливістю якої є розуміння її в якості складного явища, що: ґрунтується на спеціалізованих правових нормах; є сукупністю адміністративних процедур, спрямованих на упорядкування внутрішньоорганізаційних процесів у системі прокуратури, процесів кадрового менеджменту в цій системі, а також взаємодії з іншими публічними та неурядовими інституціями; забезпечує реалізацію адміністративно-юрисдикційних процесів; формує основу для реалізації конституційних функцій прокуратури; носить професійний, виконавчо-розпорядчий, організуючий, державно-владний характер;

адміністративною діяльністю при реалізації конституційних функцій прокуратури запропоновано вважати сукупність послідовних дій, які здійснюються як самим прокурором, так і іншими працівниками органів прокуратури й 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 та мають організуючу й упорядковуючу природу, а також розглянуто її основні заходи, які здійснюються в практиці прокурорської діяльності.

*удосконалено*

наукові підходи до визначення адміністративно-правового забезпечення функціонування прокуратури, що пов'язується з сукупністю факторів правового та організаційного змісту, що характеризує прокуратуру як суб'єкта публічних відносин, а прокурорів та інших працівників органів прокуратури – в якості суб'єктів адміністративно-правових відносин;

сучасне розуміння місця та ролі прокуратури в системі органів публічного управління, що обумовлюється сучасною концепцією функцій та завдань, які

покладаються на цей правоохоронний орган і значення для держави в якості гаранта законності;

визначення адміністративного акту в органах прокуратури в якості нормативного, організаційно-розпорядчого, внутрішньоорганізуючого документу, який виданий в установленому порядку та з дотриманням належної процедури, в межах юрисдикції прокурором, який займає відповідну адміністративну посаду і наділений повноваженнями, з метою упорядкування службових професійних відносин серед працівників для забезпечення ефективного функціонування конкретно взятого органу прокуратури і не впливає на процес прийняття рішень у підлеглих щодо конкретних наглядових або кримінальних проваджень;

*дістали подальшого розвитку:*

наукова розробка визначення та системи принципів адміністративної діяльності;

характеристика системи правового регулювання адміністративної діяльності органів прокуратури, шляхом системного аналізу системи нормативно-правових актів статусного, регулюючого та процесуального змісту, у нормах яких розкриваються процедури, спрямовані на упорядкування внутрішньоорганізаційних, а також адміністративно-юрисдикційних процесів, що забезпечує якісну реалізацію конституційних функцій і завдань;

концепція менеджменту в прокуратурі в якості внутрішньоорганізаційної управлінської діяльності, що здійснюється працівниками прокуратури (прокурорами та іншими категоріями працівників), наділеними адміністративними повноваженнями щодо якісного упорядкування відносин у керованих підрозділах прокуратур з метою забезпечення ефективного їхнього функціонування й виконання визначених завдань, а також формування усіх необхідних умов для реалізації органами прокуратури конституційних функцій;

наукове розуміння природи дисципліни, дисциплінарних проваджень, моделі дисциплінарних проваджень в органах прокуратури в якості складової адміністративно-юрисдикційної діяльності.



**Практичне значення одержаних результатів.** Дослідження спрямоване передусім на розвиток теоретичної концепції, що стосується адміністративної діяльності органів прокуратури України. Висновки, зроблені в роботі, переважно мають науково-теоретичний інтерес і можуть бути використані в науковій, навчальній та практичній роботі. Зокрема, одержані результати можуть бути використані:

у науково-дослідній сфері – для подальшого розвитку концепції адміністративної діяльності в правоохоронних органах (довідка про впровадження Тернопільського національного економічного університету від 01.06.2017);

у правотворенні – для розробки нормативно-правових актів, які стосуються діяльності органів прокуратури, а також адміністративної діяльності в цих органах;

у правозастосуванні – для удосконалення практики адміністративної діяльності органів прокуратури (акт впровадження прокуратури Хмельницької області України від 04.09.2017);

у навчальному процесі – при викладанні навчальних дисциплін "Адміністративне право", "Адміністративний процес", "Адміністративна діяльність правоохоронних органів" (довідка про впровадження Тернопільського національного економічного університету від 01.06.2017).

**Особистий внесок здобувача.** Викладені в науковій роботі положення, що виносяться на захист, є результатом самостійної праці автора дисертації. Наукові ідеї та розробки, які належать співавторам опублікованих праць, у дисертаційному дослідженні не використовувались. Особистий внесок в опублікованій статті «Деякі питання сучасного визначення місця прокуратури в системі органів публічного управління» (С. Гречанюк, О. Мартинюк Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2017. № 1(13). С. 55–62 URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/1-2017/grechanuk.pdf>) пропорційний кількості співавторів.

**Апробація результатів дослідження.** Результати роботи обговорювалися на засіданні міжкафедрального семінару Тернопільського національного економічного університету (протокол № 2 від 29.08.2017).

Теоретичні та прикладні положення, а також висновки дисертації обговорювалися на науково-практичних конференціях, семінарах, круглих столах. Основні з них такі: «Проблеми сучасного права»: круглий стіл (Чернігів, 2014), «Протидія злочинності: теорія та практика»: VII Всеукраїнська науково-практична конференція (Київ, 19 жовтня 2016 року); «Національна поліція та Національна гвардія у контексті реалізації Національної стратегії у сфері прав людини»: міжвузівський круглий стіл (Київ, 08 грудня 2016 року); «Корупція як загроза національній безпеці України: попереджаємо, протидіємо, переслідуюємо»: міжнародна науково-практична конференція (м. Київ, 29 листопада 2016 року); «Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід»: II Міжнародна науково-практична конференція (м. Тернопіль, 21-22 квітня 2017 року).

**Публікації.** Основні положення та висновки дисертації опубліковано в дванадцяти наукових публікаціях, з яких: 5 статей – у вітчизняних фахових наукових виданнях; 1 стаття – у вітчизняному науковому періодичному виданні; 1 стаття – у зарубіжному науковому періодичному виданні, 5 тез – у матеріалах наукових конференцій.

**Структура роботи.** Дисертація складається з анотації, вступу, двох розділів, які об'єднують вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг роботи становить 212 сторінок, з яких основний текст – 187 сторінок, список використаних джерел – 22 сторінки (225 найменувань), 4 додатки на 4 сторінках.

## РОЗДІЛ 1

### КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

#### **1.1. Адміністративно-правове забезпечення діяльності органів прокуратури: питання теорії**

Питання місця та ролі прокуратури в системі органів публічної влади та в якості учасника публічних відносин завжди було в центрі уваги вчених-юристів. Натомість ті зміни, які відбулись останнім часом як в державі, так і законодавстві, вимагають подальших наукових пошуків та розробок в цій царині. Прокуратура – ключовий орган кримінальної юстиції, значення якого в умовах формування правової держави залишається вкрай важливим. Традиційним для наукових робіт, які стосуються функціонування цієї правоохоронної інституції, є визначення її місця в системі органів влади.

А. Селіванов, зокрема зазначав, що проблема ролі і місця прокуратури в механізмі сучасної української держави є вже не скільки теоретичною, скільки юридично практичною, оскільки все, що стосується діяльності прокуратури, її авторитету як правоохоронного органу, суспільство має розглядати як власну гарантію проти свавілля і беззаконня в державі [1, с. 12–13].

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 був виключений розділ VII «Прокуратура» у повному обсязі, а норми, які визначають юридичний статус органів прокуратури, були включені до розділу VIII «Правосуддя». Зокрема, з переліку функцій прокуратури вилучено низку невластивих (за європейськими стандартами) її 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. Як наслідок запропонованих змін, органи прокуратури отримали широкі процесуальні можливості для набагато якіснішого виконання властивих прокуратурі функцій – підтримання публічного обвинувачення в суді; процесуального керівництва досудовим розслідуванням; вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження; нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку [2].

М.В. Косюта, вчений, який ґрунтовно та комплексно досліджував питання ролі та значення прокуратури, зазначав, що проблему визначення місця прокуратури в державному механізмі доцільно вирішувати у двох аспектах: а) за функціональним призначенням її органів і ступенем організаційної відокремленості; б) залежно від її цілей і завдань, які повністю чи значною мірою збігаються із цілями й завданнями інших державних органів [3, с. 18-19]. Зі свого боку, М.І. Мичко констатував, що у питаннях визначення місця прокуратури в системі органів державної влади існують такі основні точки зору:

прокуратура повинна знаходитися в системі законодавчої влади. У основі їх думки лежить теза про те, що прокуратура діє на основі повноважень, отриманих від законодавчої влади, і підконтрольна їй. Вказується також на те, що без прокуратури законодавча влада виявиться фактично безвладною в 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 в системі судової влади [4, с. 210].

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 взаємодію 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 [5, с.10]. А.Г. Мурашин визначає прокуратуру як інститут, який у системі поділу державної влади підсилює механізм стримань і противаг, є органом державного нагляду за дотриманням законів, при цьому ні за своїх генезисом, ні за характером повноважень не належить до органів жодної гілки влади, тим більше не підпорядкований жодній з них [6, с. 530]. Категорія «підсилює механізм стримань і противаг», що застосована в цьому визначенні, є неординарною, але досить виважено характеризує місце прокуратури.

Цікавим є підхід фахівців у сфері державного управління, які дещо по-іншому сприймають публічну природу органів прокуратури. Зокрема, О.В. Мазурік аргументує необхідність використання для оцінки ефективності діяльності прокуратури як організації багатопараметричного підходу, заснованого на моделі організації, що базується на представленні про її роль як

суспільного інституту. Виходячи з того, працівник прокуратури забезпечує нормативний порядок для реалізації цілей, поставлених правлячою політичною елітою, і одночасно зобов'язаний забезпечувати процес охорони законності в суспільстві. Забезпечення першої умови визначає ефективність діяльності працівника прокуратури в рамках організації, досягнення другої умови формує соціальну ефективність діяльності як окремого працівника, так і організації в цілому. Обидва з зазначених видів ефективності мають важливе значення при аналізі й оцінці діяльності прокурорсько-слідчих працівників [7, с.19]. Цей підхід засвідчує розуміння прокуратури як організаційної системи, а також частини системи органів державної влади, не відносячи її до жодної з гілок.

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 [8, с. 144]. На підтвердження того, що в сучасних умовах прокуратура являє собою самостійну 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 [3, с. 18-19]. Прокуратура України є специфічним органом і не належить до жодної з традиційних гілок влади. 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 [9, с. 15-16].

Усі зазначені вище напрацювання є цілком справедливими і обґрунтованими, однак не для сучасних умов розвитку правоохоронної та судової системи. На нашу думку, слід уточнити:

1. Статус системи прокуратури притерпів суттєвих змін в контексті проведення реформи правосуддя, що природно відобразилось на місці цього правоохоронного органу в системі публічної влади.

2. Нинішній правовий статус може розглядатись виключно як перехідний і потребує остаточного визначення після завершення реформи правосуддя.

3. Реалізація нового Закону України «Про прокуратуру» повністю розкриває організаційно-правові аспекти функціонування цього органу і деталізує питання публічних відносин, а також формує законодавчі передумови для реалізації конституційних функцій.

4. Дотепер спостерігається невідповідність Конституції України функцій, передбачених статусним законом, що в подальшому на відомчому рівні призводить до формування цілої низки інструктивних документів, які розширено трактують різні аспекти реалізації функцій прокуратури.

5. 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 т.з. «наглядних» прав призвело до неможливості в повному обсязі професійно здійснювати прокурорську діяльність.

6. Відмічається формування концепції відносно 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 конкретно взятого прокурора і забезпечує об'єктивність здійснення прокурорських заходів.

П. О. Угровецький доводив, що органи прокуратури – це орган публічної адміністрації. І цей висновок він вважав виправданим із врахуванням наступних ознак: створені з метою безпосереднього здійснення конкретного виду державної діяльності; виконання діяльності, що характеризується чітко визначеною державною спрямованістю, цілями, завданнями та функціями, певним обсягом компетенції; реалізує свою діяльність з допомогою визначених державою форм і методів; має певну організаційно-правову форму, внутрішню структуру і зовнішні зв'язки [10, с. 25-26]. Таке дослідження цілком відповідає концепції нашої роботи.

Узагальнюючим висновком з цього приводу можуть бути такі міркування. Місце прокуратури в системі органів публічного управління обумовлюється функціями та завданнями, які покладаються на цей правоохоронний орган і значення для держави в якості гаранта законності. Відсутність конституційної функції прокурорського нагляду за додержанням законів, вимагає від державних органів, недержавних організацій, громадян, розуміння нової моделі її функціонування і поступове переорієнтування відповідальності до компетентних органів, які утворюються в державі для забезпечення законності та правопорядку. Авторитет прокуратури, як ключового правоохоронного органу, залежить від того, наскільки результативною буде її діяльність після проведених змін і наскільки новий статус цього органу зможе задовольнити державний та суспільний запит на криміногенні виклики. Ми вважаємо, що прокуратура не належить до жодної з гілок влади і не повинна навіть претендувати на позиціонування в даному контексті. Прокуратуру в нашому розумінні необхідно розуміти в якості ключового суб'єкта системи кримінальної юстиції, головна місія якого полягає у забезпеченні законності під час здійснення досудового розслідування, вирішення інших питань в кримінальних провадженнях, пов'язаних із забезпеченням законності, а також доведення позиції держави в суді в якості завершення процесу кримінального



провадження.

Розкривши основні міркування щодо призначення прокуратури в системі органів публічної влади, розпочнемо аналізувати теоретичні аспекти адміністративно-правового статусу прокуратури.

С.О. Марченкова основними об'єктами адміністративно-правового регулювання діяльності прокуратури визначала різноманітні матеріальні і нематеріальні цінності, з приводу яких органи прокуратури України (прокурори) вступають в адміністративно-правові відносини, а саме:

1) незалежність республіки, її суспільний та державний лад, політична та економічна система, права національних груп і територіальних утворень, соціально-економічні та політичні, особисті права і свободи людини та громадянина, основи демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих Рад, органів самоорганізації населення, а також адміністративно-правовий статус самої прокуратури як внутрішньо організаційна складова адміністративно-правової діяльності прокуратури;

2) діяльність органів прокуратури та прокурорів, яка здійснюється на основі адміністративно-правових норм, що визначають межі належної, допустимої та рекомендованої поведінки їх учасників та втілюються за допомогою зовнішніх адміністративно-правових відносин (представництво інтересів громадянина або держави в адміністративному суді; розгляд звернень громадян, порушення в установленому законом порядку провадження про адміністративне правопорушення), метою яких є захист прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, державного інтересу щодо спонукання до виконання адміністративних обов'язків, які здійснюється за допомогою як специфічних адміністративних заходів впливу, так і в порядку адміністративного судочинства [11, с. 168]. З такою системою об'єктів навряд чи можна погодитись, зважаючи на те, що адміністративно-правові відносини в сфері діяльності прокуратури відрізняються за змістом від зазначених об'єктів, а відповідно вплив на них з боку прокурорів, виключений. Крім того, об'єктами адміністративно-правового регулювання як правило повинні бути відносини, а

в даному випадку – адміністративно-правові відносини. З цього приводу правильною і обґрунтованою є позиція О.І. Харитонової про те, що норма адміністративного права, надаючи право посадовій особі видавати владні розпорядження, разом з тим покладає обов'язок виконувати вказівки, що в ньому містяться на всіх осіб, яким може бути адресоване таке розпорядження (на тих, кому “має право” адресувати розпорядження уповноважена особа). Без такого обов'язку об'єктів управління, котрий кореспондував би праву уповноваженої особи видавати акти управління, розпорядження останньої не мають владного (адміністративного) характеру, а, отже, видання таких актів не могло б створювати адміністративні відносини [12, с. 183].

М.Ю. Івчук до основних характеристик адміністративно-правового статусу органів прокуратури відносить: по-перше, він закріплюється адміністративно-правовими нормами; по-друге, його зміст становлять права та обов'язки; по-третє, він визначає місце прокуратури у системі органів державної влади; по-четверте, є засобом реалізації владних повноважень. А також згаданий автор намагається перелічити ознаки та атрибути, які характерні для прокуратури щоб мати можливість розглядатись у системі органів державного управління України: 1) виокремлену законодавчу самостійність прокуратури; 2) окремий адміністративно-правовий статус; 3) чіткі функції та компетенція, що включає зокрема окреслені повноваження; 4) визначена відповідальність за виконання покладених завдань; 5) сприяння ефективній та законній діяльності органам виконавчої та судової влади; 6) здійснення нагляду за додержанням законності; 7) прокуратура здійснює свою діяльність від імені держави. На сучасному етапі розвитку України прокурорський нагляд є ефективною та доцільною формою державного контролю за додержанням та застосуванням законів [13, с. 51-52].

Знову ж таки зауважимо, що на рівні законодавства, адміністративно-правий статус прокуратури прослідковується виключно в контексті загального (конституційного) статусу цього органу. Існування адміністративно-правових відносин в цій сфері знаходиться на стадії наукової розробки і потребує додаткових аргументів, одним з яких, до речі, може стати адміністративна

діяльність. Включення усіх без винятку публічних відносин в прокурорській діяльності, навіть за аналогом до інших органів правопорядку, до категорії адміністративних, на нашу думку, є не зовсім вірним, адже теорія адміністративного права чітко і ясно сформувала уявлення про відносини, які є адміністративними. Так, дійсно, слід відмітити, що предмет адміністративно-правового регулювання останнім часом стрімко та динамічно розширяється і до нього залучають зовсім нові групи відносин, які раніше навіть не розглядались в межах публічного права, але змінюється державна політика, суспільний уклад, реальний стан функціонування публічних інституцій і змінюються відносини, які можуть розглядатись публічно-правовою наукою. Саме тому, на наш погляд, необхідно дуже обережно підходити до визначення тих відносин, які містять ознаки адміністративних, і розмежовувати їх з іншими публічними та приватними правовідносинами. Для прикладу, розглянемо думку Р.А. Жогана, який розкрив сутність конституційно-правового статусу прокуратури в Україні в якості юридичного режиму публічно-правового становища прокуратури, що обумовлений національним історичним і міжнародним досвідом, який характеризується сукупністю структурних елементів (завданнями, функціями, компетенцією, правосуб'єктністю, гарантіями та відповідальністю), визначених Конституцією України та законами України, і які забезпечують стабільність та ефективність функціональних взаємозв'язків як між органами системи прокуратур, так і з іншими державними органами [14, с. 193]. Як і у випадку з адміністративно-правовим, конституційно-правовий статус також є публічно-правовим і, на думку вчених-фахівців з конституційного права, охоплює частину відносин, які за своєю природою є адміністративно-правовими. Однак їхня зовнішня схожість скоріше за все свідчить про взаємообумовленість і співвідношення статусів, як загального (конституційного) та конкретного (адміністративного). Причому норми конституційного права створюють методологічні передумови для формування адміністративних правовідносин в діяльності прокуратури. На продовження цієї думки наведемо міркування В. А. Миколенка, який до

елементів адміністративно-правового статусу прокуратури України справедливо відносив мету, завдання, функції, права, обов'язки, відповідальність, організаційну побудову, форми і методи, гарантії її діяльності. Цікаво, що метою діяльності прокуратури згаданий автор визначав результати, на досягнення яких спрямована вся діяльність прокуратури в цілому. Мета діяльності прокуратури визначається статусом прокуратури, її місцем і роллю в державі, і полягає у всемірному утвердженні верховенства закону; зміцненні правопорядку; забезпеченні захисту прав і свобод людини й громадянина; забезпеченні захисту охоронюваних законом інтересів суспільства і держави [15, с. 166]. Якщо говорити про мету адміністративно-правового регулювання, то природно, нею виступає комплексне урегулювання питань публічно-правового змісту в діяльності прокуратури. Однак, як зазначалось раніше, існує різниця між метою правового забезпечення, метою функціонування цього державного інституту і його адміністративно-правового забезпечення. Вище зазначене розуміння мети прокуратури визначає її не як суб'єкта адміністративного права, а як суб'єкта публічної правоохоронної діяльності, натомість ці поняття не є ідентичними. За допомогою норм адміністративно-правового характеру, які в тому числі містяться в законі України «Про прокуратуру», розкриваються засади публічного управління. Різниця між відносинами публічного управління і правоохоронними відносинами може бути проілюстрована крізь призму ознак останніх. Зокрема, І.А. Сердюк зазначав, що правоохоронні відносини:

- 1) виступають своєрідним способом (засобом) здійснення правоохоронних функцій держави;
- 2) виникають переважно в інтересах не їх уповноваженої сторони, а в інтересах суспільства, держави, а також осіб, чії права потребують захисту чи відновлення з боку держави, яка виступає їх гарантом;
- 3) носять владний характер, а, отже, за своєю природою є управлінськими;
- 4) пов'язані з реалізацією санкцій правових норм, а тому є настільки важливими, що мають форму процесуальних правових відносин, зміст яких, як

було зазначено нами вище, є «суто юридичним»;

5) правовою основою їх виникнення є не лише передбачена законом норма права, санкція якої вказує на вид і межі юридичної відповідальності, але й правозастосовний акт охоронного спрямування, в якому індивідуалізується юридична відповідальність, адже згідно з ч. 2 ст. 61 Основного Закону української держави вона носить індивідуальний характер [16, с. 31-32]. Отже, правоохоронні відносини не повністю поглинають ознаки адміністративних через специфічне призначення, а відповідно не можуть розглядатись як тотожні. Серед іншого, правове регулювання прокурорської діяльності передбачає серед пріоритетів саме правоохоронне спрямування цього органу, що прямо відображається на його функціях та повноваженнях. Однак правоохоронна діяльність «вбудована» в систему адміністративно-правових відносин, і вони існують тільки у прямому взаємозв'язку.

Більш вірною є позиція Н.О. Рибалки, яка зазначала, що, говорячи про завдання управління органами прокуратури, слід зазначити, що вони базуються на актуальності ситуації взаємовідносин між прокуратурою та іншими суб'єктами соціально-політичної дійсності і полягають сьогодні в ефективності захисту прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, зміцненні авторитету органів прокуратури. До завдань управління органами прокуратури необхідно віднести:

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

- залучення представників громадськості до обговорення напрямків реформування органів прокуратури, шляхів вирішення актуальних проблем, що постають перед її працівниками під час виконання наданих їм 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 постійного моніторингу громадської думки щодо діяльності органів прокуратури [17, с. 42]. Натомість її дослідження стосувалось в більшій мірі управління в системі прокуратури, а не адміністративно-правових засад її функціонування, а тому торкнулося тільки частини адміністративних правовідносин.

Продовжуючи розгляд питань в даній сфері, зауважимо, що адміністративно-правовий статус прокуратури України розглядається вченими в якості сукупності правосуб'єктності органів і посадових осіб прокуратури, обов'язків Генерального прокурора та підпорядкованих йому прокурорів, прав Генерального прокурора та підпорядкованих йому прокурорів, особливостей заохочення і спеціальної (адміністративної) дисциплінарної відповідальності прокурорів. Крім того, щодо змісту адміністративно-правового статусу прокуратури України, виділяються такі специфічні ознаки:

1) до сфери адміністративно-правового статусу органів і посадових осіб прокуратури України відноситься правосуб'єктність, обов'язки і права щодо представництва інтересів громадянина та держави в суді та нагляду за додержанням законів; відповідальність за неналежне виконання поставлених перед ними завдань;

2) з метою виконання визначених функцій прокурор має значні законодавчо прописані повноваження;

3) до компетенції прокурора входить право видавати документи прокурорського реагування;

4) у справах про адміністративні правопорушення процесуальною підставою перегляду справи про адміністративне правопорушення може бути ат реагування прокурора;

5) за неналежне виконання своїх обов'язків прокурор може бути притягнутий до спеціальної дисциплінарної відповідальності [11, с. 42]. Знову ж таки просте зарахування функцій, а також статусних положень правового до

системи адміністративно-правового забезпечення, на наш погляд, є методологічно та змістовно невірним. Адміністративне право та його основні елементи (відносини, предмет, методи тощо) чітко сформулоуло уявлення про ті питання, які можуть бути розглянуті в якості правового забезпечення публічних відносин. Не вдаючись до глибоких дискусій (які на серйозному рівні проведені вітчизняними вченими-адміністративістами), приведемо думки В.К. Колпакова та О.В. Кузьменко, які особливостями адміністративно-правових відносин вважають таке: 1) адміністративно-правові відносини є формою (однією з форм) існування соціальних відносин. Переважною сферою їх виникнення є сфера державного управління; 2) адміністративно-правові відносини конструюються у межах адміністративно-правових норм, тобто норми містять абстрактні конструкції відносин; 3) адміністративно-правові відносини об'єктивуються з виникненням юридичних фактів, передбачених адміністративно-правовими нормами; 4) один із суб'єктів адміністративно-правових відносин завжди є носієм владних повноважень щодо інших учасників, якими його наділяють адміністративно-правові норми; 5) адміністративно-правові відносини об'єктивуються переважно в особливій сфері суспільного життя – сфері державного управління, як правило, у зв'язку зі здійсненням органами державного управління своїх управлінських функцій, тобто у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності; 6) адміністративні правовідносини можуть виникати за ініціативою будь-якої зі сторін; 7) суперечки, що виникають між сторонами адміністративних правовідносин, як правило, вирішуються у позасудовому порядку, тобто шляхом прямого юридично-владного розпорядження правомочного органу; 8) якщо учасник адміністративно-правових відносин порушує вимоги норм адміністративного права, то він є відповідальним перед державою в особі його органу [18, с. 70-71].

Натомість, до особливостей адміністративно-правових відносин в діяльності органів прокуратури України В.В. Шуба відносить: 1) вони регулюються адміністративно-правовими нормами, які визначають межі

належної, допустимої та рекомендованої поведінки їх учасників; 2) наявність як зовнішніх (розгляд звернень громадян, порушення в установленому законом порядку провадження про адміністративне правопорушення та ін.), так і внутрішніх адміністративно-правових відносин у діяльності органів прокуратури (прийняття правових актів управління; визначення структури органів прокуратури, повноважень їх працівників; адміністративно-правові відносини під час проходження служби в органах прокуратури та ін.) де переважають останні; 3) особливий суб'єктний склад, оскільки однією стороною цих відносин виступає прокурор, наділений владними повноваженнями у зовнішньо-адміністративних відносинах, та керівник (начальник) – у внутрішньо-організаційних відносинах; 4) вольовий характер адміністративно-правових відносин у діяльності органів прокуратури України, який полягає у тому, що в них через норми права відображується загальна державна владна воля, яка, у свою чергу, є підставою для можливого вираження (конкретизації) державної волі під час діяльності працівників прокуратури; 5) учасники адміністративно-правових відносин у діяльності органів прокуратури України можуть бути як юридично нерівними, так і юридично рівними, однак нерівність є домінуючою в цих відносинах, що виражається у підпорядкованості волі одного суб'єкта іншому; 6) адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України пов'язані з практичною реалізацією завдань, функцій і владних повноважень їх працівників; 7) як зовнішні, так і внутрішні адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури можуть виникати з приводу як матеріальних, так і нематеріальних благ, проте обов'язковою умовою є наявність публічного інтересу; 8) визначальним методом регулювання адміністративно-правових відносин у діяльності органів прокуратури України є імперативний, що впливає з прав та обов'язків прокурорів, наділених для цього відповідними владними функціями (накладення дисциплінарних стягнень) або правом порушення справи про адміністративне правопорушення, провадження з розгляду звернень громадян; 9) головною підставою виникнення конкретного



правового зв'язку між суб'єктами адміністративно-правових відносин, одним із обов'язкових суб'єктів яких є органи прокуратури України (їх посадові особи) є управлінське рішення, яке може бути нормативним або індивідуальним; 10) суб'єкти адміністративно-правових відносин у діяльності органів прокуратури України є носіями адміністративних прав та обов'язків, які охороняються і захищаються нормами адміністративного права (у деяких випадках – нормами інших галузей права, наприклад, кримінального, цивільного тощо); 11) захист прав суб'єктів адміністративно-правових відносин у діяльності органів прокуратури України і спонукання до виконання адміністративних обов'язків здійснюється за допомогою як специфічних адміністративних заходів впливу, так і в порядку адміністративного судочинства; 12) адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України можуть виникати з ініціативи будь-якої зі сторін, у тому числі фізичних чи юридичних осіб [19, с.14-15]. Така характеристика адміністративних правовідносин в цілому є достатньо ґрунтовною та комплексною. Ми спробуємо, використавши усі вищі напрацювання, зробити власні узагальнення.

Отже, адміністративно-правове забезпечення функціонування прокуратури ми пов'язуємо із сукупністю факторів правового та організаційного змісту, що характеризує прокуратуру як суб'єкта публічних відносин, а прокурорів та інших працівників органів прокуратури – в якості суб'єктів адміністративно-правових відносин.

Різниця між конституційно-правовим і адміністративно-правовим статусами (як пов'язаних публічно-правових статусів) прокуратури полягає у тому, що перший – визначає конституційні основи, її роль в системі державної влади та функціональне спрямування цього органу правопорядку; другий – характеризує в якості особливого органу публічної адміністрації, що реалізує специфічні функції у сфері кримінальної юстиції, визначає взаємовідносини між іншими органами публічного управління, а також формує засади внутрішньої організації та пов'язаною із цим діяльністю.

Особливістю суб'єктного складу адміністративних правовідносин є їхня

градація в залежності від компетенційного статусу. Прокурори наділені специфічними правами та обов'язками, які відрізняються від усіх інших категорії посадових осіб правоохоронної системи, однак, це свідчить про їхню стовідсоткову адміністративно-правову природу, навпаки, більшість прав та обов'язків носять процесуальний характер. Тож адміністративна правосуб'єктність прокурора пов'язується виключно з адміністративними правами та обов'язками без процесуальної та функціональної складової. Адміністративна правосуб'єктність керівника прокуратури ширша за правосуб'єктність прокурора прокуратури, що природно, пов'язується із додатковими управлінськими повноваженнями, відповідальністю тощо. Інші працівники системи прокуратури наділені адміністративною правосуб'єктністю в межах правового статусу, компетенції та повноважень, визначених або статусним законом («Про прокуратуру»), або спеціальним законодавством, що визначає цей статус (наприклад, закон України «Про державну службу» тощо).

Позбавлення прокуратури деяких конституційних функцій призвело до зменшення рівня здатності прокуратури впливати на ті чи інші публічні відносини, що відобразилось на правовому статусі прокуратури і посилило (хоча і тимчасово) роль прокуратури в сфері кримінальної юстиції.

Чинне законодавство про прокуратуру значно зменшило інструменти прокурорського реагування, що змінило вектор взаємовідносин прокуратури в системі інших органів публічної адміністрації. Наприклад, існування таких актів прокурорського реагування як протест, припис, подання, надавало можливості корегувати публічні відносини, шляхом їхнього внесення у відповідні органи з відповідною вимогою припинення порушень законів. При чому саме ці акти додатково свідчили про адміністративно-правову природу прокуратури, адже забезпечували державний, владний вплив. У нинішніх умовах ті акти реагування, що залишені в діяльності прокуратури свідчать про їхню процесуальну спрямованість і стосуються сфери кримінальної юстиції, що також говорить про зменшення значення та ролі прокуратури в якості активного учасника публічних (адміністративних) відносин.

Вважаємо, що алгоритм реалізації конкретних конституційних функцій прокуратури пов'язаний зі спеціальним комплексом дій уповноважених на реалізацію цих функцій прокурорів, а також за участі інших працівників органів прокуратури (забезпечувальне супроводження), що передбачає здійснення владних, виконавчо-розпорядчих заходів і носить ознаки адміністративної діяльності. Логіка цього твердження пов'язується і дотриманням певної адміністративної форми та процедури під час реалізації конституційних функцій незалежно від їх змісту. На підкріплення такої думки і використовуючи аналогію, приведемо деякі результати дослідження Я.О. Ліховіцького, який аналізував адміністративно-правові засади координації правоохоронної діяльності органами прокуратури і дійшов висновку, що однією з граней управлінського впливу на систему боротьби зі злочинністю є організаційна діяльність, тобто свідома діяльність, спрямована на упорядкування стану тих чи інших соціальних утворень. У структурі організації системи боротьби зі злочинністю можуть бути виділені такі управлінські компоненти: формулювання мети діяльності, проектування організаційних структур, створення або виділення органу управління, створення системи збору інформації та її циркуляції, підбору, розстановки, навчання та виховання кадрів, координації діяльності, матеріально-господарчого, технічного, фінансового та інших видів забезпечення [20, с. 163]. Ми вважаємо, що для органів прокуратури, за аналогією із зазначеним, реалізація функцій можлива тільки за умови якісно налагодженої організаційної діяльності, яка є частиною адміністративної.

Сучасні тенденції правового та організаційного забезпечення прокуратури свідчить про перетворення її на класичний орган кримінальної юстиції, без будь-яких (окрім внутрішньоорганізаційних) ознак інституції публічної адміністрації.

## **1.2. Поняття та особливості адміністративної діяльності органів прокуратури**

Здійснення комплексної реформи системи прокуратури призвело до формування принципово нової моделі її діяльності і як наслідок - нових підходів до реалізації функцій, організації та управління. Адміністративна діяльність - це специфічний вид діяльності, що наділений власною структурою, змістом, особливостями, яка притаманна органам правопорядку. Причому, якщо щодо змісту адміністративної діяльності деяких з органів публічної адміністрації (фіскальних органів, органів поліції тощо), наукові думки схожі або однакові, то щодо деяких, наукові розробки знаходяться на стадії гіпотез і існує потреба в обґрунтуванні їх концептуальних засад. Серед іншого, сучасна правова наука приділила недостатньої уваги питанням адміністративної діяльності в органах прокуратури, що обумовлює актуальність цього дослідження. Це пов'язується з тим, що розуміння цієї діяльності, як правило, обумовлюється підтриманням громадського порядку або поліцейською діяльністю. Натомість таке розуміння видається нам надто спрощеним і потребує подальшої розробки з тим, щоби визначити її інші складові, форми та напрямки.

Отже, в системі суб'єктів публічного управління відносини виникають в межах зовнішнього і внутрішньоорганізаційного напрямків адміністративної діяльності. До зовнішнього напрямку відноситься та адміністративна діяльність, яка здійснюється поза межами окремого державного органу, а внутрішньоорганізаційний напрямок пов'язаний з упорядкуванням відносин усередині державного органу. Зокрема, до зовнішнього напрямку адміністративної діяльності належать відносини, що виникають із приводу притягнення службовця до відповідальності за корупційні дії та інші правопорушення, пов'язані з корупцією. До внутрішньоорганізаційного напрямку адміністративної діяльності зазвичай відносять кадрову роботу,

фінансове забезпечення, інформаційне забезпечення між окремими органами (підрозділами) у межах державного органу, діловодство тощо [21, с. 58-59].

Адміністративна діяльність органів публічного управління пов'язана в першу чергу з кадровим менеджментом, а також упорядкуваннями внутрішньоорганізаційних управлінських процесів, при цьому призначення цього виду діяльності в системі правоохорони, дещо ширше. Однак не можна залишати поза увагою і напрямок адміністративного менеджменту, який по суті є частиною адміністративної діяльності і характеризує різні управлінські процеси. Слід констатувати, що за часів авторитарної моделі державного управління, запровадження сучасних методів адміністративного менеджменту в діяльність правоохоронних органів було неможливим. Натомість тепер, коли відзначається перебудова діяльності фактично усіх правоохоронних структур, застосування можливостей, якими наділена сучасна наука управління та менеджменту, не тільки можлива, а й необхідна, що дозволить поєднати менеджерські напрацювання, з традиційно-правовими. Звертаючись до теорії, можемо відзначити таку позицію О.А. Бородіної та Я.О. Ходової, які зазначають, що, виходячи із сутності управлінської праці, що є різновидом розумової праці, виділяються наступні елементи процесу управління: ціль, ситуацію, проблему, рішення. Адміністративний процес базується на загальних функціях менеджменту (плануванні, організації, контролі, координації і мотивації) і конкретизується в залежності від цілей і задач управління ситуацією, що складається, і проблем, які розв'язуються. Адміністративна діяльність, будучи різновидом управлінської діяльності, спрямована на організацію і управління різними процесами [22, с. 15]. Отже, адміністративна діяльність розглядається згаданими авторами в якості частини управління, натомість подальші дослідження, які будуть проведені нами в першу чергу в специфічній – правоохоронній сфері, доводять інше співвідношення – управління є частиною адміністративної діяльності.

Адміністрування - процес розподілу, закріплення і виконання комплексу прав, обов'язків і відповідальності апарату управління організацією на основі

системи чіткого планування, суворого нормування, регламентації, контролю та санкціонування. У теорії і практиці під адмініструванням прийнято розуміти широкий спектр проявів формалізації і регламентації зв'язків і залежностей, прав і повноважень, форм і структур, порядків і правил, квот і обмежень. В організаційно-методичному розумінні адміністрування - це механізм забезпечення дотримання комплексу правовстановлюючих положень, обмежень, процедур та інших форм визначення дій персоналу [23, с. 16]. Як зазначає Л. Гордієнко, адміністративна діяльність – це діяльність працівників апарату управління, яка здійснюється в межах визначеної посади і є предметом дослідження адміністративного менеджменту. Відповідно до поділу управлінської праці, вона зазначає, що первинною структурно-функціональною одиницею в системі управлінської праці є посадова діяльність індивіда, тобто вона розглядає адміністративну діяльність з позиції аналізу системи «посада-працівник». Відправним пунктом дослідження посади як управлінської категорії є виявлення її основних системних характеристик: структури, зв'язків, функцій, організації [24]. Предметом адміністративного менеджменту є принципи, методи, закономірності, підходи професійної управлінської діяльності на усіх рівнях, що спрямована на формування соціально-економічних відносин, які б забезпечили реалізацію місії і цілей певної установи, організації і сприяли нарощенню людського капіталу [25]. Адміністративний менеджмент усе частіше використовується в державно-управлінській діяльності. Зокрема, Н. Кривокульська під адміністративним менеджментом у системі менеджменту органів державної влади розуміє функціональний підвид менеджменту, який має специфічні ознаки управлінської діяльності, відмінні від інших видів управління всередині трудового колективу цих органів, що двовекторно направлений на вирішення зовнішніх організаційних завдань і на забезпечення ефективності роботи органів державної влади в умовах динамічного зовнішнього середовища [26]. В сучасному державному управлінні адміністративний менеджмент передусім відноситься до сфери модернізації механізмів виконавчої гілки влади, розробки

оптимальної в ринкових умовах функціонування системи управління виконавчими органами влади та побудова організаційної структури виконавчої влади. Саме впровадження через адміністративний менеджмент механізмів та технологій, відпрацьованих на ринку, забезпечує і необхідну для державного управління переорієнтацію. Відбувається поступовий перехід від традиційної адміністративної моделі управління, в якій центральним елементом було слідування інструкціям, до нової моделі менеджменту, в якій центральним системоутворюючим елементом стає орієнтація на досягнення результату [27]. С. Кирій зазначає, що адміністративний, у широкому розумінні, – це той, що пов'язаний загалом з управлінською діяльністю, як політичною, так і власне адміністративною, у вузькому тлумаченні – той, що пов'язаний з бюрократичним методом управління та виконанням політичних рішень [28]. Отже, теорія менеджменту сформувала достатньо якісні основи для адміністративної діяльності через розуміння власної системи методів, форм принципів тощо. Сучасна теорія адміністративного менеджменту розпочала екстраполяцію власних наукових напрацювань на питання державного управління, що свідчить про осучаснення і модернізацію багатьох його напрямків і постійне прагнення до запровадження нових управлінських моделей. Таким чином, узагальнення теоретичних напрацювань дозволяють зробити такі проміжні висновки:

важливість менеджменту в державному та недержавному секторах обумовлена необхідністю забезпечення якісної та професійної діяльності конкретно взятої установи або органу;

врахування законів та традицій менеджменту є передумовою для здійснення інших (функціональних) напрямків діяльності, адже вибір методів та форм управлінського впливу пов'язаний із завданнями та цілями конкретно визначеної інституції;

використання окремих категорій менеджменту (наприклад, адміністрування, організація, адміністративна діяльність) вже достатньо широко використовується наукою адміністративного права для характеристики

та правового забезпечення багатьох відносин, пов'язаних із внутрішньоорганізаційними процесами;

останнім часом спостерігається злиття менеджменту організацій з державним управлінням і адаптація методів, що використовуються для організації колективів людей в приватному, підприємницькому секторах до умов сфери публічного управління, що натомість не викликало проблем, а навпаки, надало динамізму та оперативності останньому.

Останній фактор також обумовлює необхідність запровадження різних аспектів менеджерської роботи в діяльність правоохоронних органів, і прокуратури, зокрема. На це наголошують вчені-правники, які проводили дослідження адміністративно-правового забезпечення правоохоронної системи. Наприклад, Д. В. Бєлих, досліджуючи поняття адміністративної діяльності автомобільної інспекції, визначав її як врегульовану переважно нормами адміністративного права цілеспрямовану, специфічну, організуючу, виконавчо-розпорядчу, підзаконну, професійну, державно-владну діяльність, що полягає в безпосередньому, повсякденному, практичному і поточному розв'язанні в межах наданих адміністративних повноважень завдань щодо організації та забезпечення безпеки дорожнього руху [29, с. 164]. У сфері охорони довкілля, В.М. Норєв адміністративну діяльність органів державної влади розумів як специфічну, виконавчо-розпорядчу, підзаконну, державно-владну діяльність з організації та здійснення охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки, попередження й припинення злочинів та інших правопорушень. При цьому зміст адміністративної діяльності в цій сфері розкритий через визначення основних ознак такої діяльності, а саме: 1) підзаконність; 2) державно-владна діяльність; 3) виконавчо-розпорядча діяльність; 4) нормотворча діяльність; 5) профілактична діяльність; 6) професійна діяльність; 7) діяльність з організації та забезпечення екологічної безпеки та здійснення охорони довкілля [30, с. 205].

Цікавою думкою та підходом щодо визначення адміністративної діяльності є позиція П. М. Білого, І. П. Голосніченко, В. Д. Сущенко, які у



своєму дослідженні зазначали таке: «У цілому, не заперечуючи проти визначення різновидів адміністративної діяльності, слід підтримати позицію вчених, які вірно зазначають, що «назва «адміністративна діяльність» включає в себе виконавчо-розпорядчий характер, тому вдаліше було б назвати вказаний різновид діяльності не адміністративно-виконавчою, а правоохоронно-адміністративною. Це обумовлюється і тим, що основний зміст даної діяльності зводиться до забезпечення функцій щодо охорони адміністративних правовідносин. І, не дивлячись на те, що здійснюється правозастосовча діяльність, треба помітити, що вона має обслуговуючий характер, виступає в якості засобу забезпечення правоохоронної діяльності» [31, с. 6]. Таке авторське бачення цього виду діяльності приєднує до ознак адміністративної діяльності органів публічної адміністрації, специфічних правоохоронних цілей, що специфікують в якості ознаки функціонування органу правопорядку та правоохоронної діяльності.

Зважаючи на такий підхід, О.П. Рябченко адміністративну діяльність органів внутрішніх справ за змістом поділяє на управлінську та юрисдикційну. Управлінська за обсягом повноважень і сферою впливу є ширшою за юрисдикційну. Вона пов'язана із організацією правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ. Юрисдикційна адміністративна діяльність стосується питань притягнення до адміністративної і дисциплінарної відповідальності, розгляду скарг громадян [32, с. 21]. В.В. Конопльов адміністративну діяльність пов'язував із врегульованою адміністративно-правовими нормами, виконавчо-владною, розпорядницькою діяльністю, яка спрямована, з одного боку - на забезпечення виконання поставлених перед органами внутрішніх справ правоохоронних завдань щодо сприяння реалізації нормативно закріплених прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, їх охорону і захист, охорону громадського порядку й громадської безпеки, боротьбу із правопорушеннями, з іншого – на упорядкування внутрішньосистемних відносин, які виникають з питань організації самої системи органів внутрішніх справ, забезпечення необхідних умов для її функціонування [33, с. 19]. Дещо

схожим є визначення, надане Д.В. Приймаченком, який зазначав, що адміністративна діяльність митних органів – це врегульована переважно нормами адміністративного права підзаконна, цілеспрямована, державно-владна, виконавчо-розпорядча діяльність, пов'язана з практичним здійсненням заходів, спрямованих на безпосередню реалізацію митної політики держави та організацією й функціонуванням системи митних органів [34, с. 418]. Такі визначення, а наш погляд, є цілком слушним і розкриває сучасне уявлення про такий вид діяльності правоохоронного органу. Якщо проаналізувати наукові роботи вчених (див., наприклад, [35-52]), можна зробити такі узагальнення, які стосуються адміністративної діяльності правоохоронних органів.

По-перше, наукові розробки адміністративної діяльності засвідчують, що згаданий вид діяльності не притаманний усім без винятку правоохоронним структурам (це пов'язано з розумінням її в якості діяльності, спрямованої на забезпечення громадського порядку та спокою), хоча за своїм змістом в тих чи інших формах вона здійснюється в них усіх.

По-друге, адміністративна діяльність в правоохоронній сфері за своїм змістом не ідентична управлінню, а є категорією за змістом ширшою і передбачає інші (неуправлінські) напрямки.

По-третє, останнім часом відмічається застосування методів адміністративної діяльності в правоохоронній сфері, які були розроблені, апробовані та постійно використовуються в діяльності інших державних та неурядових інституцій.

Отже, адміністративна діяльність, в першу чергу є характерною для правоохоронних органів, якими натомість є і органи прокуратури, що мають власні особливі функції та завдання. Слід також констатувати, що, як правило, органи прокуратури розглядаються в системі кримінальної юстиції крізь призму їх компетенції та процесуальних повноважень, хоча обов'язковим для будь-якого правоохоронного органу є участь у адміністративно-правових відносинах.

С. Шуба, досліджуючи відносини у галузі адміністративного права в діяльності органів прокуратури, виділяв наступні їхні особливості: регулювання нормами адміністративного права; переважання внутрішніх адміністративно-правових відносин над зовнішніми; державно-владний характер статусу основного суб'єкта відносин – прокурора; їх вольовий характер; домінування нерівності серед сторін; зв'язок із практичною реалізацією завдань, функцій і владних повноважень працівників прокуратури; виникнення з приводу публічного інтересу і на підставі управлінського акта; розв'язання суперечок між сторонами переважно в адміністративному порядку тощо [19, с. 12]. Зі свого боку С. О. Марченкова визначала адміністративно-правові відносини в сфері діяльності прокуратури в якості правових відносин, які врегульовані нормами адміністративного права та утворюються під час здійснення двох сфер діяльності органів прокуратури – зовнішньої та внутрішньоорганізаційної, обов'язковим учасником яких є суб'єкт публічної адміністрації – прокуратура або її посадова особа [11, с.24].

На погляд вже згаданого вченого С. Шуби, у цілому до особливостей адміністративно-правового регулювання діяльності органів прокуратури України належать такі: 1) здійснення на основі адміністративно-правових норм, які визначають межі належної, допустимої та рекомендованої поведінки їх учасників; 2) наявність зовнішніх адміністративно-правових відносин: а) представництва інтересів громадянина або держави в адміністративному суді; б) розгляду звернень громадян, порушення в установленому законом порядку провадження про адміністративне правопорушення; 3) особливий суб'єктний склад, оскільки однією стороною цих відносин постає прокурор, наділений владними повноваженнями у зовнішньоадміністративних відносинах; 4) вольовий характер адміністративно-правових відносин у діяльності органів прокуратури України, який полягає у тому, що в них через норми права відображається загальна державна владна воля, яка у свою чергу є підставою для можливого вираження (конкретизації) державної волі під час діяльності працівників прокуратури; 5) учасники адміністративно-правових

відносин у діяльності органів прокуратури України можуть бути як юридично нерівними, так і юридично рівними, однак нерівність є домінуючою в цих відносинах, що виражається в підпорядкованості волі одного суб'єкта іншому;

б) адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України пов'язані з практичною реалізацією завдань, функцій і владних повноважень їх працівників;

7) як зовнішні, так і внутрішні адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури можуть виникати з приводу як матеріальних, так і нематеріальних благ, проте обов'язковою умовою є наявність публічного інтересу;

8) визначальним методом регулювання адміністративно-правових відносин у діяльності органів прокуратури України є імперативний, що впливає з прав та обов'язків прокурорів, наділених для цього відповідними владними функціями (накладення дисциплінарних стягнень) або правом порушення справи про адміністративне правопорушення, провадження з розгляду звернень громадян;

9) суб'єкти адміністративно-правових відносин у діяльності органів прокуратури України є носіями адміністративних прав та обов'язків, які охороняються і захищаються нормами адміністративного права;

10) захист прав суб'єктів адміністративно-правових відносин у діяльності органів прокуратури України і спонукання до виконання адміністративних обов'язків здійснюється за допомогою як специфічних адміністративних заходів впливу, так і в порядку адміністративного судочинства;

11) адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України можуть виникати з ініціативи будь-якої зі сторін, зокрема фізичних чи юридичних осіб [19, с. 12]. Такий підхід достатньо системно розкриває різні аспекти адміністративно-правових відносин в системі прокуратури і заслуговує на підтримку, натомість означені відносини пов'язані із адміністративною діяльністю, але ці категорії не є тотожними.

Окрім того, справедливо зазначає М.К. Якимчук, необхідно враховувати, що в основі побудови її органів лежить жорстка ієрархія та визначеність обсягу прокурорських повноважень, пряме підпорядкування нижчестоящих працівників та органів вищестоящим, процесуальна та службова дисципліна, а

основними принципами організації її органів є єдність, цілісність, ієрархічність, цілеспрямованість, централізація, незалежність прокурорів, відповідність організаційної структури функціональній та об'єктній, предметний і зональний принципи організації апаратів прокуратур [5, с. 111].

На продовження приведемо окремі думки вчених, які досліджували адміністративні (управлінські) відносини в системі прокуратури. Зокрема, В. В. Долежан зазначив, що управлінські відносини в органах прокуратури бувають трьох видів: 1) управлінські відносини, не пов'язані зі здійсненням прокурорського нагляду, зокрема такі, які виникають між керівниками та підлеглими ланками прокурорської системи (прийняття на роботу відповідних категорій працівників, накладення стягнень, застосування заходів заохочення, атестація кадрів тощо); 2) управлінсько-наглядові правовідносини, в яких домінують управлінські елементи (розпорядження вищого прокурора щодо організації прийому громадян безпосередньо на підприємствах); 3) наглядово-управлінські відносини, в яких переважають наглядові елементи, з них безпосередньо впливають визначення змін чи зупинення прокурорсько-наглядових правовідносин (направлення підлеглим прокурорам завдань щодо проведення перевірок виконання законів, надання доручень про перевірку конкретних скарг або заяв, надання підлеглим прокурорам вказівок щодо внесення акта прокурорського реагування або, навпаки, про його відкликання [53, с. 84-86]. В.В. Сухонос, під суб'єктами управління в органах прокуратури пропонує розуміти сукупність органів і працівників, які реалізують функції прийому, переміщення, оцінки та звільнення прокурорсько-слідчих працівників, а також іншим способом здійснюють управління кадрами [54, с. 9]. У цьому контексті важливими є вимоги, що висуваються до професійної компетенції кадрових менеджерів в органах прокуратури України, зокрема: знання та розуміння природи управлінської праці; знання посадових і функціональних обов'язків менеджера, засобів досягнення цілей та підвищення ефективності праці організації уміння використовувати необхідну для праці інформацію та засоби комунікації; уміння управляти людськими ресурсами;

уміння налагоджувати зовнішні зв'язки; здатність до самокритики [55, с. 112]. В.В. Сухонос також додатково виокремлював серед суб'єктів управління кадрами в органах прокуратури таких посадовців: 1) основні - посадові особи, до компетенції яких належить безпосереднє вирішення питань добору та розстановки прокурорських працівників; 2) додаткові: а) структурні підрозділи і посадові особи, які виконують безпосередньо всю організацію роботи з добору, розстановки, підвищення кваліфікації кадрів, контроль за роботою з кадрами в підлеглих прокуратурах, підготовку проектів наказів тощо; б) колегиї, які опосередковано здійснюють зазначену функцію. Об'єктами управління кадрами в органах прокуратури, на думку згаданого автора, є прокурорсько-слідчі працівники нижчестоящих прокуратур щодо суб'єкта управління кадрами [54, с. 5]. Зі свого боку С.І. Нечипоренко питання управління достатньо справедливо називає адміністративними процедурами. Під ними розуміється група однорідних, послідовно здійснюваних громадянами України адміністративно-процедурних дій щодо набуття статусу прокурора, слідчого прокуратури та забезпечення здійснення професійної діяльності з виконання покладених Конституцією України, чинним законодавством повноважень [21, с. 75]. З позицій адміністративної діяльності, на нашу думку, категорія адміністративні процедури є більш вдалою, хоча характеризують тільки частину управлінського циклу.

Адміністративна діяльність органів прокуратури – це урегульована нормами, адміністративного права їх виконавчо-владна діяльність, яка спрямована на утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку, захист від неправомірних посягань на закріплені Конституцією України незалежність держави, суспільний і державний лад, політичну та економічну систему, права національних груп і територіальних утворень; соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи людини і громадянина; основи демократичного устрою державної влади, правовий статус місцевих рад народних депутатів, органів територіального громадського самоврядування [56, с. 483–490].

В.Ф. Пузирний зробив по суті на нашу думку найвдаліше узагальнення. Отже, згаданий автор зазначав, що адміністративна діяльність органів прокуратури полягає у такому:

1. Діяльність, спрямована на упорядкування внутрішньоорганізаційних процесів у середині системи прокуратури та в конкретно визначеній прокуратурі відповідного рівня (забезпечується через використання різного інструментарію менеджменту, прийняття та контролю за реалізацією управлінських рішень, планування, контрольних повноважень, поєднання управління з конкретними функціональними напрямками діяльності з метою ефективної організації діяльності).

2. Внутрішня та зовнішня адміністративно-юрисдикційна діяльність (спрямована на попередження правопорушень та притягнення винних до відповідальності як з числа працівників прокуратури, так і інших громадян, юридичних осіб тощо).

3. Діяльність, спрямована на забезпечення прав та законних інтересів громадян, утвердження громадського порядку, законності в різних сферах державного та суспільного життя, правоохоронній діяльності (завдяки реалізації координаційних та представницьких повноважень тощо) [57, с. 66-67].

В. В. Логоша адміністративну діяльність в органах прокуратури визначає в якості різновиду виконавчо-розпорядчої управлінської діяльності, що охоплює широке коло суспільних відносин, які складаються як усередині самої системи органів прокуратури України, так і за її межами. При цьому діяльність органів прокуратури є, головним чином, найважливішим адміністративно-правовим інститутом, який поєднує в собі наступні субінститути: комплектацію по роботі з персоналом, його навчання, проходження служби й атестацію, способи заміщення посад, засади, умови та порядок припинення службових повноважень і звільнення зі служби, ужиття заходів заохочення та покарання підлеглих, грошове утримання і речове забезпечення, робочий час та час відпочинку, службову дисципліну, пенсійне забезпечення, облік і звітність

тощо. Таким чином, під адміністративною діяльністю органів прокуратури України згаданий автор розуміє специфічну виконавчо-розпорядчу підзаконну державно-владну діяльність з організації та здійснення управлінських відносин, врегульованих нормами адміністративного права [58, с. 46–53].

Узагальнюючи усе сказане, можемо підсумувати.

1. Адміністративна діяльність в органах прокуратури є комплексним явищем, яке:

грунтується на правових нормах спеціалізованих законів та нормативно-правових актах підзаконного характеру;

є сукупністю адміністративних процедур, спрямованих на упорядкування внутрішньоорганізаційних процесів у системі прокуратури, процесів кадрового менеджменту в цій системі, а також взаємодії з іншими публічними та неурядовими інституціями;

забезпечує реалізацію адміністративно-юрисдикційних процесів в органах прокуратури (дисциплінарні провадження; запобігання проявам недоброчесності тощо);

формує основу для реалізації конституційних функцій прокуратури, а також участі в якості суб'єкта адміністративного процесу, шляхом чіткої регламентації дій прокурорів та інших працівників органів прокуратури, прийняття належних управлінських та інших процесуальних рішень, розгляду звернень тощо;

носить професійний, виконавчо-розпорядчий, організуючий, державно-владний характер.

Отже, адміністративна діяльність в системі прокуратури – професійна, виконавчо-розпорядча, організуюча, державно-владна діяльність, що здійснюється прокурорами та іншими працівниками органів прокуратури відповідно до норм спеціалізованого законодавства і полягає у здійсненні адміністративних процедур, спрямованих на упорядкування внутрішньоорганізаційних процесів, взаємодії з іншими публічними



інституціями, а також забезпечення реалізації конституційних функцій та інших тимчасових (або постійно існуючих) завдань.

2. Як комплексне явище, адміністративна діяльність узагальнює різновекторні публічні відносини в системі прокуратури: організацію, управління, взаємодію, забезпечення функцій тощо.

3. Якщо мова йде про адміністративну діяльність прокурорів, то вона, як правило, характерна для тих прокурорів, які займають адміністративні посади, однак цей факт не позбавляє інших прокурорів прокуратур окремої частини адміністративних повноважень, що також свідчить про загальну природу цього виду діяльності. Крім того, адміністративна діяльність здійснюється багатьма іншими категоріями працівників системи прокуратури, при цьому її особливості в даному випадку пов'язуються зі специфікою діяльності окремо взятої посадової особи прокуратури, та її співвідношенням із безпосередньо прокурорською діяльністю.

3. Правозахисне та правоохоронне призначення адміністративної діяльності (зовнішня адміністративна діяльність) в системі прокуратури України пов'язане із забезпеченням реалізації функцій, передбачених Конституцією України та статусним законом, а також спільної діяльності (в т.ч. координації) з іншими органами правопорядку, публічними інституціями.

### **1.3. Принципи адміністративної діяльності органів прокуратури**

Адміністративна діяльність, як і будь-який вид діяльності, наділений властивостями, які визначають стандарти певних дій, а також спрямованість поведінки осіб, які здійснюють цей вид діяльності. Прокурорська діяльність, а також діяльність, яка спрямована на її адміністрування повинна ґрунтуватись на певних началах, які поєднують стандарти управління, а також стандарти професійної діяльності з реалізації конституційних функцій прокуратури.

Основоположні ідеї, що висловлюють загальні і фундаментальні закономірності суспільного життя людей, які були вироблені суспільством свідомо чи спонтанно в процесі його повсякденної, нормальної життєдіяльності та в подальшому забезпечені державою, котрі з розрахунку своїх потреб надало їм владно-офіційний характер, дозволяють встановити такий порядок існуючої системи суспільних відносин, який найбільшою мірою сприяє її зміцненню та розвитку. Включаючи різні вимоги, вони визначають основні напрями державно-правового регулювання та сприяють стабільному та ефективному функціонуванню держави й усього суспільства [59, с. 46]. Слід зауважити, що значення будь-яких принципів слід пов'язувати зі встановленням певної бази для діяльності, поведінки, тощо. На фоні цього, принципи – стандартизуючі маркери та орієнтири, які в ідеалі, не повинні порушуватись і здатні формувати певний порядок. Відповідно, природа принципів обумовлена сферою діяльності, колом суспільних відносин, до яких вони можуть бути застосовані.

Справедливою є думка про те, що термінологічні відмінності у визначенні принципів (основне вихідне положення, особливість, керівна ідея, правило поведінки, наукове начало, основа системи) не містять у собі суперечностей і, по суті, відображають єдину за своєю природою категорію принципів [60, с. 65-66].

Натомість принципи адміністративної діяльності є більш складною категорією, ніж це здається на перший погляд. Це обумовлено складною природою адміністративної діяльності, яка поєднує різні вектори заходів (управління, юрисдикційний напрямок тощо), підпорядкованість виконанню спеціального законодавства про прокуратуру та специфіці самої прокурорської діяльності, її упорядкованість за допомогою норм права, а відповідно, прямий зв'язок з правовими принципами.

У загальному вигляді принципи організації та діяльності прокуратури – це закріплені в Конституції та інших законах України основоположні вимоги, що виражають призначення прокуратури у державі та суспільстві, визначають завдання і повноваження прокурорів, зміст і характер правових заходів і засобів

здійснення нагляду за точним й однаковим виконанням законів у державі, а також містять ознаки та якості, які допомагають відокремити органи прокуратури від інших державних органів, у тому числі від правоохоронних [61, с. 136]. Н.О. Рибалка зазначає, що в цілому принципи управління в системі органів прокуратури систематизуються у наступні групи: 1) загальносистемні принципи управління в системі органів прокуратури; 2) спеціальні принципи управління: а) цільові принципи управління; б) структурні: структурно-організаційні та структурно-функціональні; в) процесуальні [17, с. 26].

Ми здійснили аналіз наукової правової літератури і дійшли висновку про те, що у більшості публікацій пропонується розподілення принципів у публічній сфері: конституційні (конституційно-правові, загальні, основні) та організаційно-функціональні (організаційно-правові) [62-68]. Зважаючи на означене, необхідно класифікувати принципи, які притаманні адміністративній діяльності органів прокуратури. З метою визначення конкретних принципів, необхідно визначити основні критерії, які дозволять сформулювати загальні групи принципів, які ми виділяємо, таким чином:

- принципи правового регулювання прокурорської діяльності (по суті загальні принципи);
- управління в органах прокуратури;
- етичні.

До першої групи, ми відносимо принципи, передбачені законом України «Про прокуратуру». Стаття 3. «Засади діяльності прокуратури» означеного закону передбачає, що діяльність прокуратури ґрунтується на засадах:

- 1) верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю;
- 2) законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності;
- 3) територіальності;
- 4) презумпції невинуватості;

5) незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків;

6) політичної нейтральності прокуратури;

7) недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади;

8) поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом;

9) прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання;

10) неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки [69].

Звичайно, не всі загальні засади функціонування прокуратури прямо не розкривають принципи адміністративної діяльності. Однак деякі з них можуть бути основою для її заходів.

Зокрема, прямо не стосуються адміністративної діяльності такі принципи, як презумпції невинуватості; поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом. Інші принципи (законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності; територіальності; політичної нейтральності прокуратури; незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків; недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади; прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не

встановлено обмежень щодо її надання; неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки) [69] повністю відображають правові основи для здійснення заходів, які ми розглядаємо в межах адміністративної діяльності. По суті, згадані принципи можуть іменуватись загальними, адже вони прямо передбачені у спеціалізованому законі і є основою для усієї діяльності органів прокуратури.

Наприклад, принцип територіальності визначає організаційні зв'язки між прокурорами різних рівнів (вертикальні зв'язки) та розмежовує повноваження на рівні певної адміністративно-територіальної одиниці (горизонтальні зв'язки). Його актуальність для адміністративної діяльності полягає тому, що після праведної реформи, структура прокуратури не спростилась, а навпаки до певної міри ускладнилась, при цьому адміністративні зв'язки стали складнішими. Зокрема, створення місцевих прокуратур, які об'єднали відділи в районних адміністративно-територіальних одиницях, призвело до необхідності постійного відвідування керівниками місцевих прокуратур віддалених відділів, що природньо, не може позитивно впливати на оперативність та якість прийняття рішень. Дана суто адміністративна проблема зумовлена незавершеністю реформи і не створення належної системи внутрішньоструктурного інформаційного обміну. На фоні цього, можемо констатувати, що не закріплення в законі на рівні принципу діяльності необхідності розмежування адміністративних та функціональних повноважень та рішень, призвело до зловживань з боку керівників прокуратур по відношенню до підлеглих прокурорів. Зважаючи на зазначене, пропонуємо статтю 3 Закону України «Про прокуратуру» доповнити принципом розмежування адміністративних повноважень та рішень керівників прокуратур та їх повноважень та рішень, спрямованих на реалізацію конституційних функцій.

Основна група принципів стосується управлінської (адміністративної) діяльності. З цього приводу можемо відзначити наступну позицію дослідників адміністративної діяльності дослідників функціонування органів внутрішніх справ. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ базується на

загальних принципах державного управління: участі громадськості в управлінні, законності, плановості, науковості управління. Разом з тим прояв цих принципів, їх реалізація в розглянутій сфері мають деяку специфіку [36, с. 6]. Такий підхід вважається нам надто спрощеним, адже специфіка адміністративної діяльності досить суттєво вирізняється від державного управління. На підтвердження цього приведемо приклади наукових визначень принципів управління в різних сферах. Отже, принципи соціального управління – це основні положення, які відображають пізнані та засвоєні людиною об'єктивні закони та закономірності, якими органи управління керуються у процесі створення і функціонування соціальних систем управління [70, с. 21]. В.А. Юсупов визначив, що «принципи в адміністративному праві пронизують увесь механізм «суспільних відносин, що виражають управлінську волю держави», включаючи організаційну і соціально-економічну структуру цих соціальних зв'язків, зміст норм, правозастосовчих актів, суб'єктивних прав і обов'язків учасників правових відносин» [71, с. 31-32]. У іншій роботі знаходимо таке визначення, принципи управління – це основоположні ідеї, основні правила діяльності, відповідно до яких повинен бути побудований і функціонувати апарат, який здійснює управління [72, с. 25]. В.Т. Білоус відзначає, що суспільство зацікавлене в наявності стабільної системи діяльності правоохоронних органів, яка повинна функціонувати на принципах законності, гуманізму, гласності, презумпції невинуватості, стійкості, розмежування повноважень та узгодженій співпраці правоохоронних органів [73]. Принципи, на які спирається правоохоронна діяльність, складають цілісну систему. До якої, враховуючи викладені вище положення, слід віднести: принцип гуманізму; принцип демократизму; принцип соціальної справедливості; принцип добропорядності громадян; принцип верховенства права; принцип законності; принцип рівності всіх перед законом; принцип гласності; принцип взаємодії з органами державної влади України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, населенням; принцип незалежності суб'єктів правоохорони; принцип професіоналізму та компетентності; принцип безперервності [40, с. 91]. При цьому необхідно

зауважити, що принципи управління додатково можуть бути нами розподілені на принципи управління персоналом, а також на принципи організаційно-штатної роботи.

Більш конкретними та детальними є конкретні принципи організаційної та управлінської діяльності. Зокрема, під принципами управління людськими ресурсами органу державної влади розуміють, по-перше, систему базових положень, основоположних ідей, правил, відповідно до яких здійснюється адміністративно-службова діяльність державних службовців; по-друге, загальні вимоги, що висуваються до змісту, організації, критеріїв управління персоналом [74].

Управління зосереджує свої зусилля на тому, щоб зробити людей здатними до спільних дій і тим самим досягти синергізму у їх роботі; менеджмент передбачає чесність і довіру у ділових стосунках – етика в бізнесі оголошується золотим правилом; менеджмент прагне сформувати таку організаційну культуру, яка б стимулювала саморозвиток працівників і їх бажання бути рівноправними членами організації. Тому на перше місце виходять такі принципи, які дозволяють повністю розкрити потенціал людини і спрямувати його на користь організації:

1. Розвиток творчих здібностей персоналу.
2. Залучення співробітників до розробки управлінських рішень.
3. Опора на систему гнучкого лідерства серед персоналу і особисті контакти працівників із зовнішнім оточенням.
4. Використання таких методів співпраці з людьми, що забезпечують їх задоволення роботою.
5. Постійна і цілеспрямована підтримка індивідуальної ініціативи працівників фірми і організацій, що з нею співпрацюють.
6. Чесність і довіра у ділових стосунках.
7. Опора на високі стандарти роботи і прагнення до нововведень.
8. Обов'язкове визначення розміру внеску працівника у загальні результати.

9. Орієнтація на перспективу розвитку.

10. Опора на загальнолюдські цінності і соціальну відповідальність бізнесу перед людьми та суспільством в цілому [75].

Продовжуючи сказане, слід зауважити, що загальноприйнятою є класифікація, згідно з якою принципи поділяються на загальні та часткові. Причому серед загальних принципів управління персоналом доцільно виділити такі: 1) принцип розподілу праці; дотримання дисципліни; принцип професіоналізму та компетентності; принцип узгодженості особистих та суспільних інтересів; справедливості та рівності; стійкості складу персоналу; єдності персоналу; адаптації до мінливості й непередбачуваності умов діяльності; ефективності роботи персоналу. Серед часткових принципів управління персоналом доцільно відзначити такі: 1) принцип підбору кадрів відповідно до їх професійно-особистісних, морально-етичних, ділових рис, які мають повністю відповідати вимогам займаної ними посади; 2) принцип планування у використанні кадрових ресурсів як найціннішого ресурсу будь-якого органу влади; 3) принцип ротації кадрів; 4) принцип стимулювання максимально ефективної та результативної діяльності; 5) принцип виховання, пов'язаний із формуванням у службовців відданості конституційному ладу, поваги до законів Української держави, відповідальності за виконання службового обов'язку, гордості за належність до корпусу службовців як колективу творчих особистостей-одномумців[74].

Отже, принципами управління персоналом в органах прокуратури можуть бути визначені наступні:

- розподілу обов'язків і дотримання дисципліни;
- професіоналізму та компетентності;
- поєднання сталості прокурорських кадрів та їхньої ефективної ротації;
- ефективності;
- якісного добору;
- прогнозованості кадрової роботи;
- стимулювання та постійного професійного удосконалення.



Другою групою принципів управління, яка стосується адміністративної діяльності є принципи організаційно-штатної роботи.

Для їхнього визначення звернемося до принципів організаційно-штатної роботи правоохоронних органів. Наприклад, в органах внутрішніх справ виділяються такі принципи організаційно-штатної роботи:

- дотримання єдиної науково обґрунтованої штатної політики в системі МВС України;

- широке використання наукових методів і підходів в управлінській діяльності, залучення науковців до розроблення нормативно-правових актів з питань організаційно-штатної роботи;

- розроблення структури і штатів як інструмента досягнення визначеної мети (неприпустимість розроблення штатів відповідно до здібностей працівників);

- постійне вдосконалення структури органів і підрозділів;

- обов'язковість обґрунтування будь-яких змін в організації їх побудови;

- раціональна розстановка наявної штатної чисельності на основних напрямках діяльності органів і підрозділів;

- об'єктивність та ініціативність при прийнятті управлінських рішень;

- всебічне сприяння підвищенню рівня вирішення службово-бойових та оперативних завдань органами і підрозділами;

- використання штатної чисельності та працівників виключно за прямим призначенням;

- суворе дотримання встановлених нормативними документами структурної побудови, штатних нормативів, переліків посад і відповідних їм граничних спеціальних та військових звань;

- безумовне дотримання Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ, рішень місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, нормативно-правових актів інших

центральных органів виконавчої влади, державних установ і організацій, що регламентують діяльність органів і підрозділів системи МВС України;

- використання передового досвіду роботи підпорядкованих органів і підрозділів, досвіду інших держав щодо організаційної побудови, чисельності працівників та особливостей функціонування правоохоронних органів;

- використання новітніх досягнень у сфері інформаційних технологій [36, с.36].

До принципів стратегічного управління правоохоронних органів О.В. Паршков відносить:

- довгостроковість оцінюваних перспектив та ухвалюваних рішень;
- спрямованість управлінських дій на зміну потенціалу об'єкта управління та створення можливостей більш ефективної реалізації даного потенціалу;

- першочергове врахування при розробці та ухваленні управлінських рішень стану та можливих змін зовнішнього для кримінально-виконавчої системи середовища, під яким розуміють стан соціального, економічного, політичного життя в державі;

- альтернативність вибору управлінських рішень залежно від стану внутрішнього та зовнішнього середовища;

- здійснення постійного контролю за станом та динамікою зовнішнього середовища та своєчасне внесення змін в управлінські рішення;

- комплексне, глибоке та всестороннє опрацювання будь-якої проблеми, а також необхідність прийняття на себе відповідальності за якість пропонуваніх рішень [76, с.32].

Н.О. Рибалка виділяє такі структурно-організаційні принципи в системі органів прокуратури: принцип єдності, що діє в усіх сферах і на всіх рівнях органів прокуратури полягає в тому, що кожна ланка прокурорської системи, кожен прокурор виступає як представник єдиної системи прокуратури; принцип незалежності, що має свій зовнішній та внутрішній прояв і полягає в тому, що органи прокуратури в процесі здійснення своїх функцій користуються

незалежністю не лише від місцевих органів влади, але і від органів державного управління і суду; принцип централізації, який визначає верховенство Генерального прокурора України стосовно нижчих прокурорів кожної ланки прокурорської системи щодо здійснення нагляду за додержанням законів як на певній території, так і щодо кола окремих організацій та осіб; територіально-галузевий принцип, що зумовлює залежність організаційних структур органів прокуратури від території, предмету та об'єкту нагляду; принцип поєднання єдиноначальності та колегіальності – єдиноначальність у процесі управління в прокуратурі суттєво коригується наявністю у вищих ланках прокурорської системи колегій; лінійно-функціональний принцип, що забезпечує поєднання переваг лінійних та функціональних засад і сприяє створенню структури, в якій одні органи ухвалюють управлінські рішення та владно провадять їх у життя, а інші забезпечують їх інформацією консультативного, статистичного, плануючого, координаційного та іншого характеру; принцип ієрархічності, що зумовлює необхідність постійно координувати діяльність ланок системи органів прокуратури, враховувати місце (компетенцію) кожної з них, застосовувати різноманітні методи узгодження цієї діяльності для постійного підвищення ефективності управління; зонально-предметний принцип розподілу обов'язків у структурних підрозділах органів прокуратури вищих рівнів, за якого весь обсяг управлінських обов'язків розподіляється між штатними співробітниками за галуззю (предметом) прокурорської діяльності (в вищих прокуратурах) та за територіями «зонами» (у вищих органах прокуратури); принцип комплексної достатності, відповідно до якого кожен орган прокуратури повинен мати відповідну організаційну структуру, технологічну оснащеність, кадрову забезпеченість і соціально-психологічну підтримку; принцип самодостатності під час вирішення управлінських проблем, відсутність якої підриває самостійність, породжує невпевненість щодо ухвалення рішення, що породжує бездіяльність, безініціативність прокурорів; доцільного мінімуму рівнів ієрархії, відповідно до якого будь-яка структура управління визнається оптимальною, якщо між ланками і рівнями управління

встановлюються раціональні зв'язки при найменшій кількості цих рівнів; принцип оптимальності, який зумовлює створення таких структур органів прокуратури, які забезпечували б повноту виконання завдань прокуратури, для чого є необхідним оптимальне розмежування цих функцій і повноважень як в самих органах прокуратури, так і між ними; адаптації окремих підрозділів апарату управління до всієї системи і системи в цілому - до зовнішнього середовища; мінімалізації кількості підрозділів, що не виконують зовнішні функції прокуратури [17, с. 33-34].

Якщо звернутись до галузевого правового регулювання функціонування прокуратури, то бачимо, що до основних принципів роботи органів прокуратури належить територіальний і функціональний (предметний) принципи. У практиці діяльності прокуратури вони повинні реалізовуватись наступним чином:

розмежування повноважень між органами прокуратури щодо виконання покладених на них функцій повинно здійснюватися відповідно до наказів Генерального прокурора;

за необхідності питання організації реалізації функцій прокуратурами на місцях, у тому числі з урахуванням їх територіальної юрисдикції, повинно визначатись наказами керівників регіональних прокуратур у межах наданих повноважень;

на Генеральну прокуратуру України та регіональні прокуратури покладається організаційне забезпечення прокуратур нижчого рівня, спрямування їх діяльності згідно з вимогами законодавства [77].

Аналіз цих принципів свідчить про досить спрощене уявлення про значення двох таких елементів системи прокуратури, як Генеральна прокуратура України та регіональні прокуратури. Якщо говорити про суто організаційне забезпечення прокуратур нижчого рівня і спрямування їх діяльності, то постає питання про необхідність такої кількості прокурорів на цих рівнях і визнання по суті в якості основного суб'єкта прокурорської діяльності місцевих прокурорів.

Отже, підсумуємо. Можна виділити такі принципи організаційно-штатної роботи в органах прокуратури України:

відносна адміністративна незалежність різних управлінських рівнів прокуратури;

ефективного розподілу ресурсів на управлінських рівнях;

незалежність у прийнятті рішень стосовно реалізації конституційних функцій;

інтеграції новітніх управлінських та інформаційних технологій в прокурорській діяльності.

Необхідність виділення етичних принципів ми пов'язуємо з тим, що ці принципи є основою для професійної діяльності і є передумовою формування ефективних управлінських зв'язків під час реалізації заходів адміністративної діяльності, а також чітко сформулювати вимоги до осіб, які претендують займати посади в органах прокуратури.

Як зазначає А.М. Куліш, “навчання є і правом, і обов'язком прокурорів, як перед їхнім призначенням, так і на постійній основі. У цьому випадку держави повинні забезпечити прокурорів відповідним рівнем підготовки і освіти як до, так і після їх призначення”. Далі вчений слушно зазначає, що, “прокурори повинні бути ознайомлені з: а) нормами й етичними обов'язками їх установи; б) конституційним і правовим захистом підозрюваних, жертв і свідків; в) правами і свободами людини, викладеними в Конвенції про Захист Прав і Головних Свобод Людини, особливо з правами, викладеними в статтях 5 і 6 даної Конвенції; г) принципами і процесуальними нормами управління в судовому контексті; д) механізмами і фактами, що сприяють повноті їх діяльності. Більше того, держава повинна вживати ефективних заходів, щоб забезпечити додаткове навчання із специфічних питань, що розглядаються в світлі сьогодення, беручи до уваги види і розвиток злочинності, а також міжнародне співробітництво в кримінальних справах” [78, с. 95].

В оцінці ділових якостей прокурорів і слідчих вирішальними критеріями мають бути: компетентність, ініціативність, відданість справі, досвід роботи,

аналітичні і організаторські здібності, робота над підвищенням професійного рівня, особистий вклад у підвищення ефективності прокурорсько-слідчої діяльності; вивчити особисті якості працівника, в оцінці яких вирішальними критеріями мають бути: принциповість та неупередженість у вирішенні службових питань, вміння протистояти місництву та відомчим впливам, непримиренність до будь-яких порушень закону, дотримання морально-етичних норм поведінки в побуті, взаємовідносин в колективі; вивчити та проаналізувати як позитив, так і негатив ділових і моральних якостей прокурорсько-слідчих працівників. З цією метою в картки вивчення ділових і моральних якостей постійно записувати як заохочення, так і стягнення працівника, як позитивні, так і негативні особливості службової діяльності, особистої поведінки, тощо [55, с. 101-102].

М.В. Кроз зазначає, що серед різних напрямків вдосконалення кадрової політики центральне місце займає комплектування органів прокуратури фахівцями, максимально придатними до правоохоронної діяльності; підбір кваліфікованих кадрів, їх раціональна розстановка з урахуванням, з одного боку, потреб органів прокуратури, з іншого - здібностей, схильностей, індивідуальних особливостей і можливостей кожного працівника; формування резерву на керівні посади з числа найбільш перспективних працівників. Суттєву допомогу у вирішенні зазначених завдань може надати науково обґрунтована система психологічної оцінки при професійному відборі кандидатів на службу в органи прокуратури і на висунення [79, с. 5], [55].

Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури передбачає наступні основні принципи професійної етики та поведінки працівників прокуратури.

Професійна діяльність працівників прокуратури ґрунтується на принципах:

- верховенства права та законності;
- поваги до прав і свобод людини і громадянина;
- незалежності та самостійності;
- політичної неупередженості та нейтральності;

- толерантності;
- рівності перед законом, презумпції невинуватості;
- справедливості та об'єктивності;
- професійної честі і гідності, формування довіри до прокуратури;
- конфіденційності;
- прозорості службової діяльності;
- утримання від виконання незаконних рішень чи доручень;
- недопущення конфлікту інтересів;
- компетентності та професіоналізму;
- зразковості поведінки та дисциплінованості (стаття 4 Кодексу) [80].

Натомість аналіз цих принципів засвідчує, що більшість з них не є етичними. Головним призначенням Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури є встановлення стандартів професійної поведінки. Зокрема, в ньому зазначається, що виконання покладених на прокуратуру завдань потребує від її працівників високого професіоналізму, неупередженості, чесності, порядності та здатності протистояти намаганням неправомірного впливу на їхню службову діяльність [80]. Отже, бачимо, що самі принципи потребують диференціації в залежності від їхньої природи і сфери потенційного застосування. На наш погляд, за аналогією з іншими правоохоронними органами, є необхідність, проведення розподілення засад діяльності прокурорів, які визначають:

- моральні цінності, зобов'язання та принципи служби;
- професійно-етичні вимоги до службової, позаслужбової та антикорупційної поведінки;
- формування єдності переконань і поглядів у сфері професійної етики та службового етикету, орієнтованих на професійно-етичний еталон поведінки;
- регулювання професійно-етичних проблем взаємин працівників, що виникають у процесі їх спільної діяльності;
- виховання високоморальної особистості працівника, яка відповідає етичним нормам і принципам, загальнолюдській і професійній моралі;

- взаємодію з трудовими колективами, громадськими організаціями, населенням з урахуванням норм і принципів професійної та службової етики [81].

Таким чином, можемо констатувати, що система принципів, що передбачена Кодексом професійної етики та поведінки працівників прокуратури потребує корегування та відходу від нетипових правових конструкцій. Зважаючи на сказане, по-перше, вважаємо некоректним застосування в назві своду етичних правил назви – кодекс, адже даний тип документа не відповідає змісту викладеної в ньому інформації; по-друге, потребує розробки та прийняття Правил поведінки та професійної етики прокурорів та осіб, які працюють в системі органів прокуратури; по-третє, закріпити систему принципів професійної етики за такими напрямками:

- моральні цінності та зобов'язання, пов'язані з безпосередньою професійною діяльністю;
- професійно-етичні вимоги, пов'язані з безпосередньою професійною діяльністю;
- дотримання антикорупційних вимог, пов'язаних з безпосередньою професійною діяльністю;
- моральні, етичні та антикорупційні вимоги, не пов'язаних з безпосередньою професійною діяльністю;
- засади професійного удосконалення та зростання, а також правила взаємовідносин працівників прокуратури.

#### **1.4. Правова основа адміністративної діяльності органів прокуратури**

У попередньому підрозділі ми змогли сформувані наше розуміння адміністративної діяльності в органах прокуратури, що надає нам можливість надалі говорити про її основні характеристики. Ключовим в даному випадку є те, що адміністративна діяльність не звичайний процес управління, а



комплексний процес, однією із характеристик якого є його нормативний характер. Прокуратура України – спеціальний правоохоронний орган, діяльність якого чітко і комплексно урегульована на рівні Конституції України, законів, підзаконних актів, власних відомчих документів Генеральної прокуратури України. Тому, різні аспекти адміністративної діяльності також передбачені в цих документах. Отже, правовою основою адміністративної діяльності в органах прокуратури необхідно вважати систему нормативно-правових актів статусного, регулюючого та процесуального змісту, у нормах яких розкриваються процедури, спрямовані на упорядкування внутрішньоорганізаційних, а також адміністративно-юрисдикційних процесів, що забезпечує якісну реалізацію конституційних функцій і завдань.

Особливостями правового регулювання адміністративної діяльності, на нашу думку, слід визнати наступні:

По-перше, правове регулювання адміністративної діяльності - це частина загального правового регулювання функціонування прокуратури.

По-друге, для нього характерним є врегулювання чітко визначених відносин організаційного та юрисдикційного змісту, а також деяких інших, пов'язаних із участю працівників органів прокуратури в якості суб'єкта адміністративного процесу.

По-третє, найбільший масив правових документів має підзаконний, а точніше – відомчий рівень, адже саме в правових документах Генеральної прокуратури України найбільш широко здійснюється організуючий вплив та розкриваються процедури і регламенти фактично в усіх напрямках діяльності.

По-четверте, реалізація конкретних конституційних функцій прокуратури підкріплюється системою правових документів Генеральної прокуратури України, які розкривають зміст адміністративної діяльності, спрямованої на їх реалізацію.

Правовий статус прокуратури (а саме він є визначальним для формування чіткого уявлення про правову регламентацію адміністративної діяльності) у наукових роботах визначається як певне закріплене в законі положення органів

і установ прокуратури, а також їх працівників в суспільстві і державі, наділених сукупністю повноважень щодо здійснення покладених на них законом функцій щодо забезпечення законності, які мають своє окреме найменування, діють на основі встановлених в законі принципів, фінансуються виключно з бюджету і незалежний статус яких забезпечений спеціальними заходами правового захисту та соціальної підтримки прокурорських працівників [82, с. 17].

В. В. Логоша, характеризуючи нормативно-правову регламентацію адміністративної діяльності органів прокуратури, вказав наступне. По-перше, наразі має місце певна диспропорція в регламентації процедур юрисдикційного і неюрисдикційного характеру. Ступінь урегульованості, деталізація перших певною мірою перевищують подібні параметри в неюрисдикційних провадженнях. По-друге, для правового регулювання адміністративної діяльності прокуратури України характерна значна кількість нормативних актів відомчого характеру. Відомче нормотворення в адміністративно-правовій сфері слугує фактором нестабільності правового регулювання, а «...значна кількість відомчих актів та недостатня поінформованість про їх наявність негативно впливає на рівень правової культури не тільки громадян, а й осіб, безпосередньо пов'язаних з процесом правозастосування, що також певною мірою ускладнює практичну діяльність органів прокуратури» [83, с. 15–18], [84]. Такі твердження підтверджують наші спостереження стосовно особливостей правової регламентації адміністративної діяльності в досліджуваній сфері.

Зробивши такі теоретичні сентенції, здійснимо аналіз чинного законодавства про діяльність прокуратури і визначимо основні правові документи, що регулюють адміністративну діяльність.

У загальному вигляді всю нормативну базу, яка регулює роботу з персоналом в органах прокуратури, М.М. Бурбика умовно поділяв на: 1) зовнішню, яка створюється за межами системи органів прокуратури (Конституція, закони та постанови Верховної Ради, укази та розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України,

міжнародні нормативно-правові акти), але до створення якої система органів прокуратури має пряме відношення, безпосередньо розробляючи або беручи участь у розробці проектів тих чи інших нормативних актів; 2) внутрішню, тобто відомчу нормативну базу, якій належить значне місце [85, с. 56].

Говорячи про систему законодавства, ми не можемо не констатувати важливість Конституції України як основного закону держави і фактичної бази для формування та розвитку усіх інших законів та підзаконних актів. З цього приводу Р.А. Жоган зазначає, що фактично всі положення Конституції України в тій чи іншій мірі отримують деталізацію в законодавстві про прокуратуру, а також у практиці діяльності органів та установ прокуратури. На підтвердження зазначеної тези згаданий автор зауважує, що ряд статей Конституції України встановлюють основи конституційного ладу, здійснення державної влади на основі її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову, визначають статус конституційних органів, що має важливе значення для визначення місця прокуратури в правовій системі України, її місця в системі державних та громадських інституцій. Далі згаданий автор зазначає, що ст. 1 Конституції України проголошує Україну правовою державою, а це означає що діяльність усіх державних органів, в тому числі прокуратури, і посадових осіб базується на принципі верховенства права; людина, її права і свободи, честь і гідність, недоторканність і безпека є найвищою цінністю, при цьому визнання, дотримання і захист прав і свобод людини та громадянина – обов'язок держави і його органів, а, отже, саме на державу покладено обов'язок не тільки формально проголосити, але й забезпечувати та захищати права і свободи людини і громадянина, створити ефективний механізм захисту суб'єктивних прав громадян. Одним з ключових елементів такого механізму і є прокуратура, яка, створена державою, і як частина механізму держави, здійснює свою діяльність від імені України з метою забезпечення верховенства Конституції України, єдності законності, захисту законних прав і свобод людини та громадянина, публічних інтересів держави та територіальних громад [14, с. 27-28].

Стаття 131-1 Конституції України передбачає, що 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 [86]. Вона закріплює, що організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом, а також визначає порядок призначення та звільнення керівництва Генеральної прокуратури України. Тож, норми Основного закону для нас мають таке значення:

По-перше, Конституція України повністю характеризує правовий статус органів прокуратури. А віднесення норм до розділу «Правосуддя» визначає основні пріоритети діяльності цього органу.

По-друге, пряма згадка про те, що основні аспекти організації та порядку діяльності прокуратури визначаються законом, надає закону України «Про прокуратуру» статусу конституційного. Тож, основна частина базових положень адміністративної діяльності, як і інші організаційні питання, визначені саме у зазначеному вище законі України.

По-третє, вичерпний перелік конституційних функцій прокуратури створює чітке уявлення про напрямки діяльності цих органів, що дає можливість сформулювати відомчу систему нормативних актів, які б визначали регламенти та процедури адміністративної діяльності необхідних для реалізації функцій.

По-четверте, алгоритм призначення та звільнення керівництва Генеральної прокуратури України, передбачений в Конституції України, є елементом кадрової роботи, а також управління на найвищому державному рівні.

Р. О. Сидоренко справедливо зазначав, що принципи організації та діяльності прокуратури України – це закріплені в Конституції та інших законах

України основоположні вимоги, що виражають призначення прокуратури в державі та суспільстві, визначають завдання й повноваження прокурорів, зміст та характер правових заходів і засобів здійснення нагляду за точним і однаковим виконанням законів у державі, а також містять ознаки та якості, які допомагають відокремити прокуратуру від інших державних органів, зокрема правоохоронних [87, с. 38-39]. Отже, Конституція України є основою для формування законодавчого та відомчого регулювання дальності усієї системи органів правопорядку, і прокуратури зокрема. Натомість, не зважаючи на те, що норми інших правових актів держави повинні відповідати Конституції України, дотепер спостерігаються розбіжності конституційних положень і норм законодавства про прокуратуру. Про що мова піде під час характеристики статусного закону України.

Як зазначали розробники Закону «Про прокуратуру», важливість його прийняття обумовлювалась як внутрішніми потребами держави щодо формування нової моделі прокуратури, так і зобов'язаннями України перед європейськими інституціями. Закон спрямований на вдосконалення законодавчих засад організації та діяльності прокуратури України з метою імплементації європейських стандартів, позбавлення прокуратури надмірних повноважень щодо здійснення нагляду за додержанням законів, запровадження положень, покликаних підвищити професійність прокурора та його незалежність, а також передбачити участь органів прокурорського самоврядування у вирішенні питань, пов'язаних із діяльністю прокуратури [88]. Основними досягненнями його прийняття стали: повне скасування функції прокуратури щодо нагляду за додержанням і застосуванням законів (так званий "загальний нагляд"); звуження повноважень прокурора щодо представництва в суді інтересів громадянина або держави; вдосконалення організаційної структури органів прокуратури; доступ до професії прокурора та посилення гарантій незалежності прокурора; посилення ролі органів прокурорського самоврядування; проведені зміни до законів, пов'язані з удосконаленням повноважень прокуратури України [88]. Експертне середовище гостро

відреагувало на прийняття цього закону і в цілому позитивно оцінило його новели. Зокрема, деякі експерти зазначають, що, на відміну від пострадянського законодавства у вказаній сфері, новим законом про прокуратуру: скасовується прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів (у тому числі у «приватному секторі» економіки), який апріорі не властивий органам прокуратури у демократично розвинених державах; ускладнюється порядок добору кандидатів на посади місцевих прокурорів та їх призначення, який фактично включатиме в себе аж 13 етапів; створюється кардинально нова система місцевих прокуратур (чіткий перелік міститься у додатку до закону), яка не у всіх випадках співпадає з адміністративно-територіальним поділом відповідної області, району, району у місті; з метою забезпечення гарантії незалежності прокурорів передбачається функціонування таких органів прокурорського самоврядування, як всеукраїнська конференція працівників прокуратури та Рада прокурорів України; ще однією позитивною новелою нового законодавства про прокуратуру є запровадження чіткої процедури притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності. Задля цього законом передбачається створення нової інституції — Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, яка матиме реальні повноваження не лише щодо проведення добору прокурорів на відповідні посади, а й стосовно розгляду скарг (заяв) про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснення безпосередньо дисциплінарного провадження; закріплення на законодавчому рівні припису про те, що прокурори підпорядковуються своїм керівникам виключно в частині виконання письмових наказів адміністративного характеру, пов'язаних з організаційними питаннями діяльності прокурорів та органів прокуратури. Якщо ж прокурору віддали наказ чи вказівку в усній формі, то він має законне право вимагати письмового підтвердження такого наказу чи вказівки [89]. Отже, Закон України «Про прокуратуру» є статусним правовим актом, який урегулював основні організаційно-правові засади функціонування цього органу, сформував уявлення про статус працівників прокуратури, самоорганізацію прокурорів та

управлінську систему тощо. Принагідно зазначимо, що про новаційність положень цього закону свідчить також кількість похідних змін законодавства, викликаних його запровадженням у практику. Зокрема, 95 законів були змінені, 8 нових законів були прийняті і 13 - припинили свою чинність.

Тепер розглянемо конкретні групи норм цього закону, які стосуються адміністративної діяльності. Додатково зазначимо, що конкретний аналіз норм буде здійснено в межах характеристики конкретного напрямку цього виду діяльності прокуратури.

Отже, розділ 1 Закону «Засади організації і діяльності прокуратури» передбачає формування мети діяльності, функцій, засад, правових підстав, а також положень щодо забезпечення транспарентності прокуратури. Цим розділом визначаються загальні положення, які визначають підстави для здійснення адміністративної діяльності як щодо внутрішньої організації, так і щодо зовнішньої реалізації адміністративних повноважень.

Розділ 2. «Організаційні основи системи прокуратури» визначає систему прокуратури України, характеризує її складові, а також визначає повноваження керівників прокуратур усіх рівнів, а також спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Для нашого дослідження даний розділ дозволяє встановити адміністративні зв'язки між прокурорами різних рівнів, і щонайголовніше - визначити обсяг адміністративної компетенції та її співвідношення з процесуальною.

Розділ 3 Закону комплексно урегулює питання статусу прокурора, гарантій незалежності його діяльності, питань підпорядкування, загальних прав та обов'язків, а також відповідності. По суті, як частини загального статусу прокурорів, в даному розділі визначені основи адміністративно-правової правосуб'єктності прокурорів.

Розділ 4 Закону присвячений повноваженням прокурора з виконання покладених на нього функцій. Як зазначалось раніше, реалізація цих функцій не могла би бути можливою без здійснення комплексу забезпечувальних заходів, які мають характер адміністративної діяльності.

Розділи 5 та 7 передбачили порядок зайняття посади прокурора та порядок звільнення прокурора з адміністративної посади. Слід вказати, що вперше саме в новому законі про діяльність прокуратури були визначені такі категорії, як адміністративні посади, розкриті відмінності в правовому статусі прокурорів, які займають адміністративні посади, і прокурорів, які таких посад не займають. Сам же розділ 5 закону системно розкрив процедури кадрових процесів в прокуратурі, що, з огляду на те, що складовою частиною адміністративної діяльності є кадровий менеджмент, є безумовно важливим. Розділ 7 натомість передбачив умови звільнення прокурора з посади, припинення його повноважень на посаді.

Розділ 6 визначає засади адміністративно-юрисдикційної діяльності в органах прокуратури. Зокрема, в ньому розкриті підстави для притягнення, усі аспекти здійснення дисциплінарного провадження, види дисциплінарних стягнень щодо прокурора тощо.

Розділ 8 також вперше комплексно визначив різні аспекти нового для прокуратури утворення - прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури. Прокурорське самоврядування - це самостійне колективне вирішення прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури з метою: 1) забезпечення організаційної єдності функціонування органів прокуратури, підвищення якості роботи прокурорів; 2) зміцнення незалежності прокурорів, захисту від втручання в їх діяльність; 3) участі у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення прокурорів, а також контролю за дотриманням установлених нормативів такого забезпечення; 4) обрання чи призначення прокурорів до складу інших органів у випадках та в порядку, встановлених законом [69].

Розділ 9. визначає організаційно-правові аспекти соціального та матеріально-побутового забезпечення прокурора та інших працівників органів прокуратури, що для нашого дослідження є важливим в якості додаткової гарантії якісної діяльності цього правоохоронного органу.



Розділ 10 передбачає усі необхідні заходи щодо організаційного забезпечення діяльності прокуратури. Зокрема, розкривається система забезпечення функціонування, фінансування, забезпечення потреб прокурора, пов'язаних з його професійною діяльністю.

Розділ 11 передбачає правові та організаційні аспекти здійснення міжнародного співробітництва, які реалізуються через систему адміністративних процедур у цій сфері.

Отже, узагальнення положень статусного закону дозволяє зробити наступні висновки щодо визначення в ньому засад адміністративної діяльності.

1. Значна, переважаюча більшість норм цього закону за своєю суттю є адміністративно-правовими, адже регламентують відносини організації та управління системою прокуратури і кадрової роботи.
2. Закон є статусним, а також підґрунтям для реалізації функцій і повноважень прокурорами та іншими посадовими особами системи прокуратури.
3. Норми закону тільки в загальному вигляді розкривають головні функції прокуратури, а їхня безпосередня реалізація лежить в площині процесуальних кодексів, які характеризують прокурора як учасника певного провадження (кримінального, адміністративного тощо).
4. На відміну від попереднього закону, новий нормативно-правовий акт містить новели, які спрямовані на чітку регламентацію відносин в середині системи прокуратури, а також визначає статус нових для прокуратури інститутів (прокурорського самоврядування, адміністративних посад тощо).
5. Дотепер, навіть незважаючи на відносну нещодавність прийняття закону, в ньому спостерігаються аналогічні попередньому законодавчому акту неузгодженості з Конституцією України (наприклад, щодо функції представництва).
6. Закон містить чіткий перелік актів реагування, які прокурори здатні використовувати у своїй діяльності, натомість інші акти законодавства

(включаючи кодекси), містять вказівки на застосування вже неіснуючих актів прокурорського реагування.

7. Норми закону сформували підвалини проведення глибокої реформи прокуратури, а також перетворення її на орган, який буде акцентовано здійснювати два напрямки діяльності – процесуальне керівництво, а також підтримання державного обвинувачення.
8. Не зважаючи на те, що закон містить суттєві гарантії незалежності прокурорської діяльності, включаючи гарантії належного фінансового забезпечення, до сих пір продовжує існувати практика ігнорування цих норм на рівні виконавчої влади та корегування їх рішеннями Уряду.

Згадка про участь прокурора в правоохоронній діяльності міститься в багатьох законах, які визначають статус та порядок функціонування органів правопорядку, антикорупційних органів, інших органів публічного управління. Як правило, роль прокурора у взаємовідносинах з цими органами полягає у розгляді питань, пов'язаних із дотриманням законів при реалізації ними окремих повноважень, а також реагування на виявлені порушення. Зокрема, мова йде про положення законів «Про Національну поліцію» [90], «Про Національне антикорупційне бюро України» [91], «Про Службу безпеки України» [92], «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [93], «Про боротьбу з тероризмом» [94], «Про оперативно-розшукову діяльність» [95], «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» [96], «Про попереднє ув'язнення» [97], «Про Державну прикордонну службу України» [98] та ін. Не вдаючись до детального аналізу цих законів, зазначимо, що майже всі з них передбачають обов'язки посадових осіб органів правопорядку повідомляти прокурорів про певні події, а у визначених законом випадках і погоджувати їх. Наприклад, стаття 45 Закону України «Про Національну поліцію» передбачає, що, якщо поліцейський заподіяв особі поранення або каліцтво внаслідок застосування до неї спеціального засобу, керівник такого поліцейського зобов'язаний негайно повідомити про це відповідного прокурора [90]. У наукових джерелах знаходимо згадку про такі

випадки і для їхньої характеристики, вчені застосовують категорію зовнішньої (зовнішньоорганізаційної) адміністративної діяльності, за допомогою якої забезпечується безпосередня реалізація завдань, покладених на органи прокуратури. Цей напрямок діяльності спрямований на упорядкування відносин поза межами структури органів прокуратури, тобто між органами прокуратури та іншими державними органами (правоохоронними, іншими органами виконавчої та судової влади), громадськістю, засобами масової інформації тощо. Її метою є виявлення, попередження, припинення правопорушень. У цих випадках прокуратура вступає у відносини з посадовими особами інших установ і організацій, а також із громадянами [84, с. 43]. Слід також зауважити: не завжди адміністративні повноваження пов'язані зі здійсненням адміністративної діяльності, для цього потрібно, щоб ці повноваження були наділені ознаками щодо виконавчо-розпорядчого, організуючого, державно-владного характеру тощо.

Крім того, не тільки у питаннях взаємовідносин прокуратури та інших публічних інституцій присутнє регулювання на рівні законів. Треба згадати, що є аспекти, функціонування самої системи прокуратури, що врегульовані в інших законах. Наприклад, провадження щодо роботи зі зверненнями урегульовані на рівні законів України «Про звернення громадян» [99], «Про доступ до публічної інформації» [100]. Іншим прикладом може бути положення Закону України «Про державну службу» [101], норми якого використовуються для забезпечення діяльності секретаріату Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, а також деяких інших категорій працівників системи прокуратури, які не віднесені до категорії прокурорів. І на фоні існування цих законодавчих актів, слід говорити про розгалуженість розуміння адміністративної діяльності, як форми функціонування усєї системи прокуратури, а не тільки прокурорів. Отже, система законодавства, яке визначило різні аспекти адміністративної діяльності в системі прокуратури характеризується різновекторністю регулюючого впливу, в першу чергу спрямовується на ефективну організацію, а також визначає різні аспекти

реалізації адміністративних процедур, необхідних для реалізації функцій та досягнення завдань прокуратури.

Характеризуючи систему законодавства, які стосуються діяльності прокуратури, традиційно для усіх наукових розробок цієї сфери, згадуються процесуальні та матеріальні кодекси. Для нашого дослідження положення цих кодифікованих законів мають значення тільки в межах визначення місця прокурора в якості учасника провадження певного виду. Особливе значення природно займає характеристика участі прокурора в адміністративному процесі.

Перед тим, як перейти до аналізу підзаконного правового регулювання адміністративної діяльності, приведемо достатньо виважену наукову позицію, згідно з якою «у кожній сфері суспільного життя, повинен бути основоположний законодавчий акт. Положення цього акту розвиваються актами уряду, потім центральних органів управління; останні доповнюються актами галузевих та місцевих органів. Якщо в цій системі випадає чи послаблюється якась ланка – якісь акти відсутні, застаріли, суперечать один одному – порушується єдність усієї системи, зменшується її ефективність» [102, с. 6], [34].

Невід'ємною частиною законодавства, що визначає особливості діяльності органів прокуратури, є постанови Верховної Ради України та підзаконні нормативно-правові акти, прийняті Президентом України, Кабінетом Міністрів України, а також відомчі нормативно-правові акти Генеральної прокуратури України та Генерального прокурора України. Необхідно відмітити, що у більшості своїй правові акти Кабінету Міністрів України не визначають організацію органів прокуратури, але конкретизують їх діяльність щодо матеріального та соціального забезпечення, координаційної діяльності та інших специфічних напрямків повноважень прокуратури. Загалом в залежності від таких напрямків, тобто питань, які вони врегульовують, зазначені підзаконні нормативно-правові акти можна об'єднати у такі групи: 1) акти, які стосуються загальних засад протидії злочинності та організації наглядової діяльності; 2)

акти, які стосуються окремих напрямків протидії злочинності та спрямовані на організацію прокурорського нагляду за додержанням законів; 3) ті, які визначають правовий статус керівних органів та структурних підрозділів органів прокуратури України; 4) ті, які регулюють організаційні та управлінські аспекти діяльності органів прокуратури в цілому та окремих елементів системи органів прокуратури України зокрема [13, с. 60]. Якщо проаналізувати зміст основних правових документів підзаконного рівня (див., наприклад, [103-110]) можемо засвідчити такі основні положення, які стосуються діяльності прокуратури: по-перше, це стратегічні напрямки розвитку системи органів правопорядку, а також пріоритети їх розвитку; по-друге, це основні напрямки співпраці, а також матеріального та фінансового забезпечення.

Законодавство, що регулює організацію і діяльність органів прокуратури України, уточнюється, доповнюється відповідними наказами, положеннями, інструкціями, розпорядженнями та іншими актами Генерального прокурора України [14, с.34-35]. Регулюючі та концептуальні нормативні акти Генеральної прокуратури України і Генерального прокурора України є найчисельнішими у групі правового забезпечення адміністративної діяльності органів прокуратури адже вони містять найбільшу концентрацію алгоритмів і процедур, яких повинні дотримуватись прокурори під час здійснення ними їхньої професійної діяльності.

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 України 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 [85, 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 часто передбачають, 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. Система відомчого нормативного регулювання досить по-новому відображена на офіційному сайті Генеральної прокуратури України, який містить посилання на Регламент Генеральної прокуратури України; накази Генеральної прокуратури України з основних напрямів прокурорсько-слідчої діяльності; положення про самостійні структурні підрозділи Генеральної прокуратури України; структуру Генеральної Прокуратури України (затверджено Наказом Генерального Прокурора України від 16.07.2015 №55шц); наказ №243 від 11.07.2016 «Про розподіл обов'язків між керівництвом Генеральної прокуратури України»; Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури; інші організаційно-розпорядчі документи; документи з питань організації та ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань; документи щодо порядку проведення тестування та чотирирівневого відкритого конкурсу на зайняття посад прокуратурах [111]. Проаналізуємо деякі документи із зазначеної вище системи.

Для визначення єдиних засад організації діяльності органів прокуратури України щодо забезпечення ефективного виконання, покладених на них функцій з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави, був розроблений та запроваджений Наказ № 15 Генеральної прокуратури України від 19 січня 2017 року «Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України» [112]. Реалізація цього відомчого акту стала оформленням нових підходів до організації та управління в прокуратурі і

здійснена на зміну Наказу Генерального прокурора України №1 гн «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» [113]. Положення цього наказу визначають ключові аспекти пов'язані зі здійсненням адміністративної діяльності. Зокрема, визначаються основні її суб'єкти - перший заступник та заступники Генерального прокурора, заступник Генерального прокурора – Головний військовий прокурор, заступник Генерального прокурора – керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, керівники регіональних, місцевих та військових прокуратур, структурних підрозділів, їх перші заступники та заступники; ключові напрямки управлінської діяльності, на які повинні орієнтуватись прокурори у власній діяльності (зокрема, зазначається, що першочергову увагу необхідно приділяти удосконаленню організації роботи, управління та контролю виконання, впровадженню їх новітніх форм і методів, у тому числі з використанням сучасних інформаційних технологій); характеризуються основні засади щодо здійснення управлінських, функціональних, зональних взаємовідносин прокурорів різного рівня; закріплюються основи правового регулювання спеціалізованих прокуратур щодо реалізації ними функцій; розкриваються основні принципи побудови системи прокуратури (наприклад, говориться про те, що визначення оптимальної структури, кількісного складу прокурорів та інших працівників прокуратур, належний розподіл обов'язків між їх керівництвом і працівниками вважаться важливими організаційно-управлінськими чинниками та повинні здійснюватися з урахуванням загальних обсягів роботи, індивідуального навантаження, дотримуючись виваженого підходу та раціонального співвідношення між штатними одиницями керівників, прокурорів та інших працівників) [112]. Фактично, норми цього документа визначають ключові управлінські та організаційні засади функціонування прокуратури і є нормативним орієнтиром належної управлінської діяльності відповідних суб'єктів.

На рівні Генеральної прокуратури України, у питаннях її внутрішньої організації, ключовим правовим документом виступає Регламент. Крім того,

цей документ повинен братись за основу щодо організації діяльності регіональних прокуратур. У регламентах встановлюються основні засади, порядок і методи управлінської діяльності, зокрема з питань розподілу повноважень між керівниками різного рівня, роботи структурних підрозділів та їх взаємодії, підготовки і розгляду документів, прийняття організаційно-розпорядчих актів, планування роботи, виїздів до прокуратур, виклику керівників та працівників прокуратур до прокуратур вищого рівня, підготовки та проведення нарад, контролю виконання, аналітичної та методичної роботи [112]. Ключова особливість регламентного правового регулювання полягає в тому, що ці акти носять виключно управлінський зміст і повністю визначають алгоритми управлінських взаємозв'язків в середині системи прокуратури, а також характеризують засади організації структурних підрозділів, не вдаючись до функціонального наповнення їхньої діяльності. Натомість конкретні заходи щодо реалізації функцій заколюються на рівні окремих галузевих наказів.

За своєю суттю накази Генеральної прокуратури України організуючого змісту є адміністративними актами, під якими П. О. Угровецький розумів підзаконні нормативні, індивідуальні чи договірні акти реалізації повноважень органів прокуратури, які містять адміністративно-правову норму чи індивідуальний припис, мають державно-владний характер та прийняті з дотриманням встановленої процедури, за допомогою яких розв'язуються питання, вирішення яких спрямовані на реалізацію функцій прокуратури [114, с. 10]. Адміністративний акт – це документ, який в правових нормах закріплює процедури, принципи та завдання управління. Категорія правовий акт управління включає в себе такі характеристики: це важлива форма управлінської діяльності; це управлінське рішення (при цьому термін «рішення» має універсальний характер і встановлює необхідність виконання конкретних дій особами та органами, яким адресоване певне рішення); це правові акти, і в такому разі до них можна віднести й акти, що приймаються органами законодавчої влади, місцевого самоврядування, судом, прокуратурою; це дії (або волевиявлення), оскільки вони можуть розглядатись як виконання



певних дій правовстановлюючого або правозастосовного характеру у сфері державного управління; це приписи, оскільки реальним змістом правових актів управління є правовстановлюючі та правозастосовні приписи; це різновид документів (юридичних, службових), оскільки ті приписи, які в них містяться, мають своє документальне оформлення [115, с. 286]. Тож, адміністративні акти в органах прокуратури – це акти управління, за допомогою закріплюються організаційні зв'язки та розкриваються заходи управлінського впливу в середині системи цих органів. Слід також відмітити, що до початку проведення реформи прокуратури була реальна можливість розподіляти адміністративні акти на внутрішні та зовнішні, адже існували акти прокурорського реагування, які за своєю природою також були адміністративними актами, причому владного впливу і реальної корекції (з метою захисту порушених прав, або відновлення законності) суспільних відносин. Натомість в нинішніх умовах тільки деякі з актів прокурорського реагування можуть визнаватись адміністративними (наприклад, письмова вказівка), а більшість – носять яскраво виражений процесуальний характер.

Іншою частиною системи відомчого правового забезпечення виступають накази, які визначають адміністративні процедури, пов'язані із реалізацією конституційних функцій прокуратури. Аналіз цих документів (зокрема, це [116-132]) засвідчує комплексність та відносну завершеність правової регламентації адміністративної діяльності, спрямованої на реалізацію функцій.

З цього приводу слід навести достатньо цікаві міркування з приводу того, що прокурорська діяльність не повинна бути повністю регламентованою, а залишати можливість для частини певної варіативності власних рішень. У якості аргументів з цього приводу зазначались наступні: по-перше, сучасне суспільство, в тому числі і діяльність органів прокуратури, перебуває в умовах постійних змін, до того ж така динаміка носить дуже інтенсивний, часом навіть непередбачуваний характер. В силу цього адміністративно-правові документи і накази можуть характеризувати діяльність органів прокуратури лише в загальних рисах. Їх інтерпретацію стосовно конкретної ситуації часто визначає

сам виконавець у відповідності з особистими моральними установками. По-друге, всі документи службово-правового характеру не містять чітко визначених рішень для будь-якої ситуації, а лише окреслюють рамки, в яких ці рішення повинні бути прийняті. Вирішення ж поставленого завдання в залежності від ціннісно-морального стану може здійснюватися як формально-бюрократично, так і творчо. По-третє, функціональні обов'язки можна виконувати по-різному: в мінімально допустимому обсязі або з максимальною віддачею, перетворюючи інтереси служби в головний зміст свого життя. Це – моральний вибір працівника органів прокуратури. По-четверте, в діяльності кожного працівника органів прокуратури часто виникають ситуації, коли він вимушений діяти відповідно зі своїми моральними поняттями добра і зла, справедливості, честі, причому, тут єдиним суддею вірності дій виступає моральність правоохоронця [85, с. 71-72]. Такий підхід, на нашу думку, є не виправданим. По-перше, і найголовніше, відсутність варіативності в рішеннях – запорука чіткої дисципліни, своєчасності і послідовності рішень, що приймаються. По-друге, чітка регламентація дій – додаткова гарантія зменшення корупціогенних факторів і ризиків, що додатково і безумовно підвищують якість прокурорської діяльності.

Інша група відомчих документів – накази, якими закріплюються положення про структурні підрозділи системи прокуратури. До них ми відносимо Положення про управління зв'язків із громадськістю та засобами масової інформації Генеральної прокуратури України [133], Положення про управління забезпечення охорони державної таємниці Генеральної прокуратури України [134], Положення про управління організації прийому громадян, розгляду звернень та запитів Генеральної прокуратури України [135], Положення про управління організаційного забезпечення Єдиного реєстру досудових розслідувань та інформаційно-аналітичної роботи Генеральної прокуратури України [136], Положення про Генеральну інспекцію Генеральної прокуратури України [137], Положення про Департамент забезпечення діяльності керівництва Генеральної прокуратури України [138] тощо. Існування

таких документів прямо визначає компетенцію та повноваження структурних підрозділів якраз у сфері забезпечення роботи Генеральної прокуратури України, що є запорукою її ефективної діяльності.

Узагальнення усього 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 усіх напрямків діяльності, включаючи адміністративну.
3. Галузеві (функціональні) – визначають адміністративні процедури реалізації конкретних конституційних функцій.

Теорія прокурорської діяльності сформувала й інші критерії для класифікації правових документів (наприклад, залежно від компетенції органів прокуратури; залежно від спрямованості діяльності органів прокуратури; залежно від наслідків для адресата; за формою; за назвою тощо), однак особливого значення для нашого дослідження подібні класифікації, не мають.

Отже, узагальнення положень щодо правової регламентації адміністративної діяльності в органах прокуратури дозволяє зробити такі висновки.

1. Правовою основою адміністративної діяльності в органах прокуратури необхідно вважати систему нормативно-правових актів статусного, регулюючого та процесуального змісту, у нормах яких розкриваються процедури, спрямовані на упорядкування внутрішньоорганізаційних, а також адміністративно-юрисдикційних процесів, що забезпечує якісну реалізацію конституційних функцій і завдань.

Особливостями правового регулювання цієї діяльності слід визнати наступні: по-перше, це частина загального правового регулювання функціонування прокуратури; для нього характерним є врегулювання чітко визначених відносин організаційного та юрисдикційного змісту, а також деяких

інших, пов'язаних із участю працівників органів прокуратури в якості суб'єкта адміністративного процесу; найбільший масив правових документів має підзаконний, а точніше – відомчий рівень, адже саме в правових документах Генеральної прокуратури України найбільш широко здійснюється організуючий вплив та розкриваються процедури і регламенти фактично в усіх напрямках діяльності; реалізація конкретних конституційних функцій прокуратури підкріплюється системою правових документів Генеральної прокуратури України, які розкривають зміст адміністративної діяльності, спрямованої на їх реалізацію.

2. Аналіз положень Конституції України дозволяє констатувати наступне. По-перше, Конституція України повністю характеризує правовий статус органів прокуратури. А віднесення норм до розділу «Правосуддя» визначає основні пріоритети діяльності цього органу. По-друге, пряма згадка про те, що основні аспекти організації та порядку діяльності прокуратури визначаються законом, надає закону України «Про прокуратуру» статусу конституційного. Тож, основна частина базових положень адміністративної діяльності, як і інші організаційні питання визначені саме у зазначеному вище законі України. По-третє, вичерпний перелік конституційних функцій прокуратури створює чітке уявлення про напрямки діяльності цих органів, що дає можливість сформуванню відомчу систему нормативних актів, які б визначали регламенти та процедури адміністративної діяльності необхідних для реалізації функцій. По-четверте, алгоритм призначення та звільнення керівництва Генеральної прокуратури України, передбачений в Конституції України є елементом кадрової роботи, а також управління на найвищому державному рівні.

3. Закон України «Про прокуратуру» є статусним правовим актом, який урегулював основні організаційно-правові засади функціонування цього органу, сформував уявлення про статус працівників прокуратури, самоорганізацію прокурорів та управлінську систему тощо. Узагальнення його положень дозволяє зробити наступні висновки щодо визначення в ньому засад адміністративної діяльності: значна, переважаюча більшість норм цього закону

за своєю суттю є адміністративно-правовими, адже регламентують відносини організації та управління системою прокуратури і кадрової роботи; закон є підґрунтям для реалізації функцій та повноважень прокурорами та іншими посадовими особами системи прокуратури; норми закону тільки в загальному вигляді розкривають головні функції прокуратури, а їхня безпосередня реалізація лежать в площині процесуальних кодексів, які характеризують прокурора як учасника певного провадження (кримінального, адміністративного тощо); на відміну від попереднього закону, новий нормативно-правовий акт містить новели, які спрямовані на чітку регламентацію відносин в середині системи прокуратури, а також визначає статус нових для прокуратури інститутів (прокурорського самоврядування, адміністративних посад тощо); дотепер, навіть незважаючи на відносну нещодавність прийняття закону, в ньому спостерігаються аналогічні попередньому законодавчому акту неузгодженості з Конституцією України (наприклад, щодо функції представництва); закон містить чіткий перелік актів реагування, які прокурори здатні використовувати у своїй діяльності, натомість інші акти законодавства (включаючи кодекси), містять вказівки на застосування вже неіснуючих актів прокурорського реагування; норми закону сформували підвалини проведення глибокої реформи прокуратури, а також для перетворення її на орган, який буде акцентовано здійснювати два напрямки діяльності – процесуальне керівництво, а також підтримання державного обвинувачення; не зважаючи на те, що закон містить суттєві гарантії незалежності прокурорської діяльності, включаючи гарантії належного фінансового забезпечення, до сих пір продовжує існувати практика ігнорування цих норм на рівні виконавчої влади та корегування їх рішеннями Уряду.

Отже, система законів, яка визначила різні аспекти адміністративної діяльності в системі прокуратури характеризується різновекторністю регулюючого впливу, в першу чергу спрямовується на ефективну організацію, а також визначає різні аспекти реалізації адміністративних процедур, необхідних для реалізації функцій та досягнення завдань прокуратури.

4. Якщо проаналізувати зміст основних правових документів підзаконного рівня (акти Президента України, Кабінету Міністрів України) можемо засвідчити такі основні положення, які стосуються діяльності прокуратури: по-перше, це стратегічні напрямки розвитку системи органів правопорядку, а також пріоритети їх розвитку; по-друге, це основні напрямки співпраці, а також матеріального та фінансового забезпечення.

5. Регулюючі та концептуальні нормативні акти Генеральної прокуратури України і Генерального прокурора України є найчисельнішими у групі правового забезпечення адміністративної діяльності органів прокуратури, адже вони містять найбільшу концентрацію алгоритмів і процедур, яких повинні дотримуватись прокурори під час здійснення ними їхньої професійної діяльності.

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 часто передбачають 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.

6. Адміністративні акти в органах прокуратури – це акти управління, за допомогою закріплюються організаційні зв'язки та розкриваються заходи управлінського впливу в середині системи цих органів. Слід також відмітити, що до початку проведення реформи прокуратури була реальна можливість розподіляти адміністративні акти на внутрішні та зовнішні, адже існували акти прокурорського реагування, які за своєю природою також були

адміністративними актами, при чому владного впливу і реальної корекції (з метою захисту порушених прав, або відновлення законності) суспільних відносин. Натомість в нинішніх умовах тільки деякі з актів прокурорського реагування можуть визнаватись адміністративними (наприклад, письмова вказівка), а більшість – носять яскраво виражений процесуальний характер.

\*\*\*

### *Висновки до розділу*

1. Дотепер спостерігається невідповідність Конституції України функцій, передбачених статусним законом, що в подальшому на відомчому рівні призвело до формування цілої низки інструктивних документів, які розширено трактують різні аспекти реалізації функцій прокуратури.

2. 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 т.з. «наглядових» прав призвело до неможливості в повному обсязі професійно здійснювати прокурорську діяльність.

3. Відмічається формування концепції відносно 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 конкретно взятого прокурора і забезпечує об'єктивність здійснення прокурорських заходів.

4. Адміністративно-правове забезпечення функціонування прокуратури ми пов'язуємо із сукупністю факторів правового та організаційного змісту, що характеризує прокуратуру як суб'єкта публічних відносин, а прокурорів та інших працівників органів прокуратури – в якості адміністративно-правових відносин. Різниця між конституційно-правовим і адміністративно-правовим

статусами (як пов'язаних публічно-правових статусів ) прокуратури полягає у тому, що перший – визначає конституційні основи, її роль в системі державної влади та функціональне спрямування цього органу правопорядку; другий – характеризує в якості особливого органу публічної адміністрації, що реалізує специфічні функції у сфері кримінальної юстиції, визначає взаємовідносини між іншими органами публічного управління, а також формує засади внутрішньої організації та пов'язаною із цим діяльністю.

5. Особливістю суб'єктного складу адміністративних правовідносин є їхня градація в залежності від компетенційного статусу. Прокурори наділені специфічними правами та обов'язками, які відрізняються від усіх інших категорій посадових осіб правоохоронної системи, однак це свідчить про їхню стовідсоткову адміністративно-правову природу, навпаки, більшість прав та обов'язків носять процесуальний характер.

6. Позбавлення прокуратури деяких конституційних функцій призвело до зменшення рівня здатності прокуратури впливати на ті чи інші публічні відносини, що відобразилось на правовому статусі прокуратури в якості органу правопорядку, що здійснює наглядові повноваження у сфері дотримання законів і посилило (хоча і тимчасово) роль прокуратури в сфері кримінальної юстиції.

7. Чинне законодавство про прокуратуру значно зменшило інструменти прокурорського реагування, що змінило вектор взаємовідносин прокуратури в системі інших органів публічної адміністрації. Наприклад, існування таких актів прокурорського реагування як протест, припис, подання, надавало можливості корегувати публічні відносини, шляхом їхнього внесення у відповідні органи з відповідною вимогою припинення порушень законів. Причому саме ці акти додатково свідчили про адміністративно-правову природу прокуратури, адже забезпечували державний, владний вплив. У нинішніх умовах ті акти реагування, що залишені в діяльності прокуратури свідчать про їхню процесуальну спрямованість і стосуються сфери кримінальної юстиції, що також говорить про зменшення значення та ролі



прокуратури в якості активного учасника публічних (адміністративних) відносин.

8. Якщо мова йде про адміністративну діяльність прокурорів, то вона, як правило, характерна для тих категорій прокурорів, які займають адміністративні посади, однак цей факт не позбавляє інших прокурорів прокуратур окремої частини адміністративних повноважень, що також свідчить про загальну природу цього виду діяльності. Крім того, адміністративна діяльність здійснюється багатьма іншими категоріями працівників системи прокуратури, при цьому її особливості в даному випадку пов'язуються зі специфікою діяльності окремо взятої посадової особи прокуратури, та її співвідношенням із безпосередньо прокурорською діяльністю.

Правозахисне та правоохоронне призначення адміністративної діяльності (зовнішня адміністративна діяльність) в системі прокуратури України пов'язане із забезпеченням реалізації функцій, передбачених Конституцією України та статусним законом, а також спільної діяльності (в т.ч. координації) з іншими органами правопорядку, публічними інституціями.

9. Принципи адміністративної діяльності – це вихідні ідеї, які формують підґрунтя для ефективного функціонування усієї системи прокуратури і є основною для здійснення адміністративних процедур, спрямованих на упорядкування внутрішньоорганізаційних процесів, процесів кадрового менеджменту в цій системі, а також взаємодії з іншими публічними та неурядовими інституціями, забезпечення реалізації адміністративно-юрисдикційних процесів, забезпечення реалізації конституційних функцій прокуратури в органах прокуратури.

З метою визначення конкретних принципів у роботі визначені такі основні критерії, які дозволять сформулювати загальні групи принципів:

- принципи правового регулювання прокурорської діяльності (по суті загальні принципи);
- управління в органах прокуратури;
- відповідальності та юрисдикційні;

- етичні.

10. Аналіз положень Конституції України дозволяє констатувати наступне. По-перше, Конституція України повністю характеризує правовий статус органів прокуратури. А віднесення норм до розділу «Правосуддя» визначає основні пріоритети діяльності цього органу. По-друге, пряма згадка про те, що основні аспекти організації та порядку діяльності прокуратури визначаються законом, надає закону України «Про прокуратуру» статусу конституційного. Тож, основна частина базових положень адміністративної діяльності, як і інші організаційні питання, визначені саме у зазначеному вище законі України. По-третє, вичерпний перелік конституційних функцій прокуратури створює чітке уявлення про напрямки діяльності цих органів, що дає можливість сформулювати відомчу систему нормативних актів, які б визначали регламенти та процедури адміністративної діяльності необхідних для реалізації функцій. По-четверте, алгоритм призначення та звільнення керівництва Генеральної прокуратури України, передбачений в Конституції України, є елементом кадрової роботи, а також управління на найвищому державному рівні.

11. Закон України «Про прокуратуру» є статусним правовим актом, який урегулював основні організаційно-правові засади функціонування цього органу, сформулював уявлення про статус працівників прокуратури, самоорганізацію прокурорів та управлінську систему тощо. Узагальнення його положень дозволяє зробити наступні висновки щодо визначення в ньому засад адміністративної діяльності: значна, переважаюча більшість норм цього закону за своєю суттю є адміністративно-правовими, адже регламентують відносини організації та управління системою прокуратури і кадрової роботи; закон є підґрунтям для реалізації функцій та повноважень прокурорами та іншими посадовими особами системи прокуратури; норми закону тільки в загальному вигляді розкривають головні функції прокуратури, а їхня безпосередня реалізація лежить в площині процесуальних кодексів, які характеризують прокурора як учасника певного провадження (кримінального, адміністративного тощо); на відміну від попереднього закону, новий

нормативно-правовий акт містить новели, які спрямовані на чітку регламентацію відносин в середині системи прокуратури, а також визначає статус нових для прокуратури інститутів (прокурорського самоврядування, адміністративних посад тощо); дотепер, навіть не зважаючи на відносну нещодавність прийняття закону, в ньому спостерігаються аналогічні попередньому законодавчому акту неузгодженості з Конституцією України (наприклад щодо функції представництва); закон містить чіткий перелік актів реагування, які прокурори здатні використовувати у своїй діяльності, натомість інші акти законодавства (включаючи кодекси) містять вказівки на застосування вже неіснуючих актів прокурорського реагування; норми закону сформували підвалини проведення глибокої реформи прокуратури, а також для перетворення її на орган, який буде акцентовано здійснювати два напрямки діяльності – процесуальне керівництво, а також підтримання державного обвинувачення; не зважаючи на те, що закон містить суттєві гарантії незалежності прокурорської діяльності, включаючи гарантії належного фінансового забезпечення, до сих пір продовжує існувати практика ігнорування цих норм на рівні виконавчої влади та корегування їх рішеннями Уряду.

Отже, система законів, яка визначила різні аспекти адміністративної діяльності в системі прокуратури характеризується різновекторністю регулюючого впливу, в першу чергу спрямовується на ефективну організацію, а також визначає різні аспекти реалізації адміністративних процедур, необхідних для реалізації функцій та досягнення завдань прокуратури.

12. Регулюючі та концептуальні нормативні акти Генеральної прокуратури України і Генерального прокурора України є найчисельнішими у групі правового забезпечення адміністративної діяльності органів прокуратури, адже вони містять найбільшу концентрацію алгоритмів і процедур, яких повинні дотримуватись прокурори під час здійснення ними їхньої професійної діяльності.

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 часто передбачають, 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.

## РОЗДІЛ 2

### ХАРАКТЕРИСТИКА ЗМІСТУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

#### 2.1. Адміністративно-правове забезпечення управління в органах прокуратури

##### 2.1.1 Менеджмент в системі органів прокуратури

Розуміння адміністративної діяльності в якості системного явища, яке складається з досить самостійних, але взаємопов'язаних елементів, вимагає ґрунтовного їхнього аналізу. Перший підрозділ другого розділу дисертації ми присвятили дослідженню менеджменту в органах прокуратури, а також правових засобів його регулювання. Усвідомлення того, що наше дослідження проводиться не виключно у сфері розгляду управлінських процесів, а в більшій мірі, у сфері їхнього правового закріплення, зобов'язує нас дотримуватись принципу обумовленості дослідження менеджерських процесів правовими межами. Слід також сказати, що питання наукового забезпечення менеджменту (управління) для органів прокуратури не є новим. У сучасних наукових дослідженнях, дисертаціях, в тому числі докторського рівня, ми спостерігаємо намагання вчених звернути увагу на багато проблем, які останнім часом з'являються в системі прокуратури. І це об'єктивно та природно. Реформа органів прокуратури, яка здійснюється в Україні, потребує нового погляду на проблему якісного менеджменту, а відповідно, вимагає комплексного дослідження цієї царини функціонування.

Розпочинаючи розгляд питань менеджменту, приведемо позицію І.Г. Шавкуна, який зазначає, що філософський аналіз сучасного стану явища менеджменту на основі обраних критеріїв доводить, що він має семантичну природу, тобто обслуговується інформаційним субстратом або знаннями, що

накопичила світова спільнота. Сутність його полягає у ціннісно-смісловій регуляції поведінки людини, що обумовлює ціннісно-сміслову детермінацію її поведінки і наявність двох принципово різних регуляторів: один з яких ґрунтується на культурі або досвіді людини і консервує систему шляхом інституалізації її структури, а інший – виникає на функціонуванні смислової сфери особистості, що створює нові смисли і обумовлює креативний характер діяльності менеджера [139, с. 25-26]. Таке глибоко філософське розуміння менеджменту дозволить нам в подальшому сформулювати власні теоретичні сентенції щодо загального призначення менеджменту в діяльності прокуратури. З економічної точки зору, слід навести наступне визначення, менеджмент – наука про ефективне управління підприємством; вона включає вчення про принципи організації підприємства (юридична частина), про стратегію його розвитку (ідеологічна частина), про підбір персоналу (соціологічна частина) і способи оптимізації його роботи (психологічна частина) [140, с. 13-17]. Таким чином, бачимо, незважаючи на різницю у сферах наукового пізнання, менеджмент розглядається як організуючий вплив, управління з метою забезпечення ефективного функціонування певного об'єкту (системи об'єктів) впливу. Традиційно для управлінської науки, підходів щодо розуміння вкрай важливого явища – управління достатньо багато, а наукові дослідження цього процесу сягають своєю історією в глибоку давнину.

Сьогодні менеджмент, на думку науковців, розуміється як загальна функція управління, яка існує для аналізу життєдіяльності суспільства, і виступає сучасним типом культури управління цим суспільством. На сучасному етапі більшість вчених вважають, що державні і публічні організації також повинні використовувати принципи і методи менеджменту, якщо вони хочуть досягнути поставлених цілей з мінімальними затратами і максимальною ефективністю [141, с. 289]. Не вдаючись до аналізу теорій, які розроблені та визнані теоретиками управлінської науки, приведемо деякі думки вчених щодо розуміння цього процесу. Отже, у вузькому значенні — це адміністративна, виконавчо-розпорядча діяльність, а у широкому значенні — це організуюча,

упорядковуюча діяльність, регулювання різних суспільних відносин шляхом комплексної діяльності всіх гілок державної влади — законодавчої, виконавчої, судової, їхніх органів, державних службовців (Чиркін В.Е.) [142]; управління — це особливий вид діяльності, що перетворює неорганізований натовп на ефективну, цілеспрямовану і продуктивну групу (М. Мескон) [143, с. 40]; управління — елемент, функція організованих систем різної природи (біологічних, соціальних, технічних), що забезпечує збереження їх певної структури, підтримку режиму діяльності, реалізацію їх програм і цілей [144, с. 1388]; управління — цілеспрямована дія на колективи людей для організації і координації їх діяльності у процесі виробництва (А.Г. Поршнева) [145, с. 13], [146, с. 16]. Крім того, слід згадати позицію О. Ю. Оболенського, який зазначає, що існує окрема категорія менеджменту у сфері державного управління — «це спосіб спілкування з людьми; влада та мистецтво управління; уміння особливого виду і адміністративні навички; орган управління, адміністративна одиниця; інтеграційний процес, з допомогою якого професійно підготовлені спеціалісти формують організації й управляють ними шляхом встановлення цілей і розробки способів їх досягнення. Це сукупність процесів планування, організації, мотивації і контролю, спрямовані на те, щоб сформувані і досягти цілі організації через інших людей. Розглядається як форма практичної діяльності, що пов'язана з процесом прийняття рішень щодо найкращого використання ресурсів із метою досягнення запланованих завдань, що забезпечують постійний розвиток організації» [147, с. 178]. Уся різноманітність визначень управління не дає нам можливості віднайти суттєвих розбіжностей у розумінні цієї категорії та категорії менеджменту. Ми підтримуємо думку з приводу того, що менеджмент в якості організуючого процесу — це осучаснене поняття управління (окремі характеристики якого взяті у зарубіжних управлінців та вчених), яке перейняло в себе деякі особливості та специфіку адміністрування різних процесів за допомогою економічних, соціальних, психологічних та інших методів, і головним призначенням якого є підтримання ефективності діяльності окремого колективу, підрозділу тощо.

Згадавши про ефективність управління (менеджменту), слід погодитись з думкою Л.В. Кас'яненко поняття, яка «ефективне управління» визначає як сукупність послідовних дій, спрямованих на мотивацію кожного учасника певного виду діяльності з метою підвищення погодженості, координації та ефективності сумісної праці, що і мають кількісний вираз у вигляді співвідношення результатів і витрат, з урахуванням впливу зовнішнього середовища [146, с. 18]. Усі зазначені вище положення мають значення для побудови теоретичної основи визначення менеджменту в органах прокуратури, який, окрім загальних, має також особливості притаманні для управлінської діяльності в правоохоронних органах. Розглянемо їх.

С.В. Петков щодо підрозділів органів внутрішніх справ зазначав, що якщо менеджмент в цілому – це упорядкування системи, тобто приведення її у відповідність з об'єктивними закономірностями, які діють у певному середовищі, то менеджмент в органах внутрішніх справ – свідомо та вольова дія на систему цих органів та їх структурних підрозділів з метою підвищення ефективності їхнього функціонування для підвищення якості охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю [38, с. 354-355]. У діяльності податкової міліції менеджмент набуває професійної модифікації поведінки працівника податкової міліції, яка обумовлена, детермінована тими багатьма принципами і функціями, які становлять сутність правового менеджменту [148, с.33]. На думку О.О. Кузьменко, менеджмент в органах податкової служби (сучасна назва - фіскальна служба (уточнено мною – О. М.)) – це встановлений законодавством процес діяльності податкових органів, який здійснюється для розгляду та вирішення позитивних індивідуально-конкретних (адміністративних) справ суб'єктами з метою надання фізичним та юридичним особам, а також резидентам і нерезидентам адміністративних послуг уповноваженими на це суб'єктами (посадовими особами) для виконання податковими органами законодавчо закріплених завдань та функцій [149, с. 43]. Менеджментом у діяльності суду Т.А. Савел'єва розуміє діяльність з організації роботи суду, налагодження чіткої його роботи і створення умов для успішного



виконання ним завдань та функцій, а також з організаційного забезпечення розгляду справ судом [150, с. 181].

Таким чином, узагальнення різноманітних підходів до розуміння менеджменту в діяльності правоохоронних органів дозволяє зазначити:

по-перше, менеджерська діяльність прямо обумовлена призначенням правоохоронного органу, його основними завданнями, цілями діяльності, функціями тощо;

по-друге, головним і принциповим моментом щодо менеджменту певного правоохоронного органу є намагання інтегрувати особливості загальноприйнятих та апробованих форм, методів менеджменту інших сфер (операційного, кадрового тощо);

по-третє, менеджмент в діяльності правоохоронного органу орієнтований на внутрішню організацію процесів функціонування органу, а також забезпечення ефективності цієї діяльності.

З цього приводу актуальною видається думка про те, що головною складовою якостей правоохоронця, передусім моральних, є етика його діяльності, в поняття якої входять питання, пов'язані не тільки з правилами поведінки та спілкування його в процесі здійснення трудової діяльності й зовнішньому середовищі, але й з дотриманням певних норм і моральних понять, правильним стилем роботи [151, с. 178]. Це означає, що правильна побудова взаємовідносин між конкретними працівниками відіграє важливу роль у питаннях їхньої здатності до швидкого та якісного виконання поставлених завдань.

Переходячи до розгляду питань, пов'язаних із менеджментом в органах прокуратури, слід сказати, що процеси, які нині відбуваються в системі цих органів, свідчать про подвійність і інколи взаємовиключеність тенденцій. З одного боку, чітко прослідковується необхідність запровадження новітніх методів управління і перебудови взаємовідносин працівників прокуратури як на вертикальному, так і на горизонтальному, рівнях. З іншого – прагнення до консервування існуючого способу керівництва, навіть не зважаючи на

функціональну перебудову і на концептуальну зміну місця цього органу в системі органів публічної адміністрації, правоохоронних органів та органів кримінальної юстиції.

М. Стефанчук у своїй науковій статті доводить необхідність та доцільність розроблення і визначення поняття «прокурорський менеджмент». Вона, зокрема, пропонує визначати прокурорський менеджмент як діяльність щодо управління органами прокуратури, спрямовану на забезпечення їх ефективної роботи в процесі реалізації наданих прокуратурі функцій з метою досягнення цілей та виконання завдань, визначених Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру» та іншими нормативно-правовими актами. Інакше кажучи, прокурорський менеджмент є самостійним поняттям, яке визначене як діяльність, стосовно якої управління в органах прокуратури є її об'єктом [152]. У продовження цього визначення Н.О. Рибалка, досліджуючи проблему управління в органах прокуратури, зазначала, що організаційні форми управління в органах прокуратури є важливим і трудомістким процесом, під час якого вирішується значна кількість питань, які стосуються аналітичної роботи, планування, проведення нарад та інших масових заходів внутрішньоорганізаційного спрямування, діловодства, забезпечення діяльності органів прокуратури (кадрового, матеріально-технічного та фінансового), масово-роз'яснювальної роботи з питань дисципліни та законності, надання методичної допомоги підпорядкованим підрозділам. Організаційні форми управління в органах прокуратури є взаємопов'язаними між собою, забезпечують спеціалізацію і концентрацію управління, його комплексність, правильний розподіл навантаження між різними частинами, створюють умови для концентрації уваги на головних завданнях. Організаційні форми управління, як правило, не регулюються у нормативно-правових актах, не мають правового змісту, не зумовлюють правових наслідків і здійснюються в процесі повсякденної управлінської діяльності. Організаційні форми управління в органах прокуратури забезпечують її чітку й ефективну роботу [17, с. 42]. Якщо розглядати менеджмент як організуючий вплив, то згадана

позиція автора чітко розкриває можливі його форми, натомість означене дослідження не в повній мірі формує систему цих форм, адже внутрішньоорганізаційна діяльність характеризується різновекторністю процесів та процедур, які відбуваються в конкретному з органів прокуратури під час реалізації його завдань та функцій. . Організація роботи прокурора повинна розглядатись у статиці та динаміці. Організація роботи у статиці – це комплекс заходів, що спрямовані на раціональний поділ праці, створення й підтримання організаційного ладу, належних умов праці, здорової психологічної атмосфери в колективі. Динамічну сторону утворює повсякденна процесуальна та непроцесуальна діяльність прокурорів, котра пов'язана з постановкою конкретних завдань, контролем за їх виконанням, оцінкою проведеної роботи [153, с. 4]. В.А. Сливенко зазначав, що, розглядаючи завдання управління органами прокуратури, слід зазначити, що вони впливають із актуальності ситуації взаємовідносин між прокуратурою та іншими суб'єктами соціально-політичного процесу і полягають у підвищенні статусу прокуратури. До завдань управління органами прокуратури в такому випадку належать: підвищення прозорості діяльності прокуратури, доведення до громадськості інформації про соціальне призначення, правовий статус та умови діяльності прокуратури; залучення широких верств населення до обговорення шляхів реформування органів прокуратури, напрямків розв'язання актуальних проблем, що виникають під час виконання співробітниками покладених на них повноважень; прогнозування випадків виникнення соціальної напруженості в окремих соціальних верствах та вжиття заходів щодо їх запобігання; підвищення кваліфікації працівників органів прокуратури, насамперед оволодіння ними навичками якісного та ефективного спілкування; повне переформатування відомчої нормативно-правової бази; організація постійного моніторингу стану громадської думки щодо діяльності органів прокуратури [154], [155, с. 125]. Навряд, такий підхід автора може говорити про правильне розуміння призначення управління, адже в даному випадку характеризується

тільки одна його грань, яка зорієнтована на розвиток прокуратури.

Більш обґрунтованою є думка Р.О. Сидоренка, який зазначав, що ціллю організаційно-розпорядчої діяльності прокурора є цілеспрямований вплив на підлеглих йому працівників в цілях належного виконання завдань і функцій, які покладаються на органи прокуратури відповідно Конституції та Закону України «Про прокуратуру». Роль організаційно-розпорядчої діяльності прокуратури двояка. Вона, з одного боку, створює і регулює нормальний процес функціонування органів прокуратури, а з іншого – покликана удосконалювати функціональну та організаційну структуру органів прокуратури, розробляти і впроваджувати в діяльність прокуратури рекомендації тактичного і методичного характеру, технологію і техніку обробки інформації про стан законності і діяльності щодо її зміцнення, вдосконаленню правового регулювання організаційної структури органів прокуратури і їх апаратів. У цьому виявляється регулююча роль організаційно-розпорядчої діяльності [87, с. 30]. Уже згаданий В. А. Сливенко у своїй науковій статті розглядав новації у сфері управління діяльністю прокуратури. Зокрема, він виділяв такі «новації»:

- 1). оптимізація структури відомства (замість 639 районних, міських та міжрайонних прокуратур створено 178 місцевих прокуратур);
- 2). позбавлення неприбуткових функцій;
- 3). новації у принципах кадрової політики;
- 4). суттєве підвищення ступеня незалежності співробітників (або зменшення впливу керівництва);
- 5). новації в системі контролю (організації органів прокурорського самоврядування).
- 6). новації в системі мотивації працівників

[155]. Як і в попередньому випадку, зазначені міркування заслуговують на критику, адже, по-перше, вони в більшій мірі стосуються організації системи прокуратури, а не управління цією системою, а, по-друге, вони безпосередньо не розкривають реальні нові управлінські тенденції в прокуратурі. Остання теза підкріплюється позицією М. Мичка, який доводив, що організацію роботи прокуратури можна розглядати у вузькому та широкому значеннях: перше дає змогу упорядкувати прокурорську працю з метою підвищення її ефективності

за допомогою оптимального розподілу обов'язків, науково обґрунтованого планування роботи, створення у трудових колективах організаційного порядку і належних умов праці, а друге охоплює також заходи щодо удосконалення прокурорської системи та її органів, заходи вищестоящих прокурорів і органів прокуратури щодо управління підпорядкованими прокуратурами [156, с. 2-3].

Таким чином, зауважимо, менеджмент в прокуратурі – це внутрішньоорганізаційна управлінська діяльність, що здійснюється працівниками прокуратури (прокурорами та іншими категоріями працівників), наділеними адміністративними повноваженнями щодо якісного упорядкування відносин у керованих підрозділах прокуратур з метою забезпечення ефективного їхнього функціонування й виконання визначених завдань, а також формування усіх необхідних умов для реалізації органами прокуратури конституційних функцій.

Дійшовши такого визначення, визначимо основні ознаки:

по-перше, це внутрішньоорганізаційна управлінська діяльність. Означена характеристика забезпечує відмежування її від інших видів діяльності в системі прокуратури, зокрема, щодо реалізації функцій тощо. Зі свого боку науковці, які досліджували адміністративно-правові засади діяльності прокуратури, обґрунтували такі ознаки організаційної форми діяльності прокуратури, які: дозволяють на практиці реалізувати зазначені завдання та функції прокуратури; є способом вираження сутності їх управлінської діяльності; являють собою правову конструкцію нормативного впорядкування діяльності прокуратури; указують на методи, за допомогою яких прокуратура здійснює управлінський вплив на піднаглядних суб'єктів; забезпечують безпосередню реалізацію повноважень прокуратури; відображають практичну діяльність посадових осіб прокуратури; прямо або опосередковано закріплюють вимоги Закону України «Про прокуратуру» та інших нормативно-правових актів щодо статусу прокуратури [17, с.163];

по-друге, це діяльність, що здійснюється працівниками прокуратури (прокурорами та іншими категоріями працівників), наділеними

адміністративними повноваженнями. Дійсно, структура прокуратури не обмежується тільки роботою самих прокурорів. Існують й інші підрозділи, призначенням яких є забезпечення діяльності прокурорів, працівники цих підрозділів переважно є державними службовцями. Керівники цих підрозділів також наділені адміністративними повноваженнями і управляють колективами працівників. Натомість категорії адміністративних посад самих прокурорів передбачені у законі, а також у відомчих документах Генеральної прокуратури України. Наприклад, Регламент Генеральної прокуратури України визначає, що самостійний структурний підрозділ Генеральної прокуратури - це Головне управління, управління, відділ, що відповідно до затвердженої структури не входять до складу інших підрозділів і підпорядковуються безпосередньо заступнику Генерального прокурора України або Генеральному прокурору України [157];

по-третє, менеджмент має призначення - якісне упорядкування відносин у керованих підрозділах прокуратур для ефективного їхнього функціонування й виконання визначених завдань. Це означає, що менеджмент здійснюється для забезпечення реалізації конкретних управлінських процедур, які в сукупності формують безперервний та безперебійний цикл роботи підрозділів, що забезпечує стале функціонування усієї прокурорської системи на чітко визначених та зрозумілих для усіх учасників правилах та засадах. Наприклад, Регламент Генеральної прокуратури України визначає, що робота структурних підрозділів центрального апарату організовується, як правило, за зонально-предметним принципом з використанням спеціалізації працівників, закріплення за ними зон і предметів (тем) як дієвого засобу підвищення ефективності прокурорсько-слідчої діяльності. За кожним працівником структурного підрозділу визначаються функціональні обов'язки та права, закріплюються прокуратури обласного рівня та предметні напрями роботи, встановлюється обов'язковий перелік інформації, документів, матеріалів і статистичних даних, необхідних для виконання покладених на нього завдань [157];

по-четверте, не зважаючи на чітку спрямованість, на ефективне упорядкування управлінських процедур та процесів, головна мета цієї діяльності полягає все ж таки у створенні усіх необхідних умов для реалізації органами прокуратури конституційних функцій. Це, зокрема, означає, що робота усіх працівників конкретно взятого відділу прокуратури спрямовується на реалізацію тієї функції, яка визначена в якості основного пріоритету для цього підрозділу. Для посилення зазначеного, у Регламенті Генеральної прокуратури України сказано, що структурні підрозділи Генеральної прокуратури України роботу на своїх напрямках організовують з урахуванням галузевих наказів Генерального прокурора України, основного плану роботи, рішень колегії, нарад, доручень, вказівок, інших організаційно-розпорядчих документів Генеральної прокуратури України [157].

Проаналізуємо положення основного (з управлінської точки зору) відомчого нормативного акту, який формує загальні уявлення про засади організаційної діяльності в прокуратурі. Мова йде про положення Наказу Генеральної прокуратури України № 15 від 19 січня 2017 року «Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України». Цей наказ, як зазначається в його преамбулі, відповідно до статей 1, 7, 8 Закону України «Про прокуратуру» був впроваджений в практичну діяльність для визначення єдиних засад організації органів прокуратури України щодо забезпечення ефективного виконання покладених на них функцій з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави [77]. Дослідження структури та змісту цього документа, дає можливість визначити наступній групі відносин, регулювання яких він здійснює:

1. Визначає основних суб'єктів управлінської та організаційної діяльності, ними є перший заступник та заступник Генерального прокурора, заступник Генерального прокурора – Головний військовий прокурор, заступник Генерального прокурора – керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, керівники регіональних, місцевих та військових прокуратур, структурних підрозділів, їх перші заступники та заступники. Таким чином, ці

посадові особи на нормативному рівні визначаються відповідальними особами на належну організаційну діяльність, і це природно, адже, якщо проаналізувати категорії цих посадовців, ми бачимо, що усі вони віднесені до категорії керівників, отже, наділені найбільшими управлінськими можливостями.

2. Формуються загальні пріоритети організації: забезпечення належної організації діяльності підпорядкованих органів прокуратури та працівників, спрямовування її на ефективне виконання покладених на прокуратуру функцій; удосконалення організації роботи, управління та контролю виконання, впровадження їх новітніх форм і методів, у тому числі з використанням сучасних інформаційних технологій. Таким чином, закріплюється важливість розвитку нових форм діяльності, а також оптимізація вже існуючих. Крім того, чітко визначені нормативні вказівки Генерального прокурора України до підпорядкованих прокурорів щодо принципів організації роботи, забезпечення гарантій незалежності та транспарентності прокурорів.

3. Визначаються засади формування оптимальної структури конкретного органу прокуратури. Зокрема, зазначається, що визначення кількісного складу прокурорів та інших працівників прокуратур, належний розподіл обов'язків між їх керівництвом і працівниками вважаються важливими організаційно-управлінськими чинниками та повинно здійснюватися з урахуванням загальних обсягів роботи, індивідуального навантаження, дотримуючись виваженого підходу та раціонального співвідношення між штатними одиницями керівників, прокурорів та інших працівників.

4. Закріплюється «наставництво» вищестоящих за рівнем прокуратур над нижчестоящими. Зокрема, передбачається необхідність вживати заходів до підвищення ефективності роботи прокуратур нижчого рівня на закріплених напрямках, систематично вивчати ці питання, сприяти в усуненні наявних недоліків, надавати фахову практичну та методичну допомогу їх працівникам у досягненні реальних результатів. На практиці ж подібні вимоги, як правило, перетворюються на повноцінну прокурорську перевірку з написанням



узагальнюючих довідок, наслідком яких уже часто бувають кадрові рішення щодо працівників та прокурорів прокуратур.

5. Визначаються правові способи регулювання внутрішньоорганізаційної діяльності прокуратур та окремих їх підрозділів (передбачається розробка та запровадження регламентів). Причому особливістю такого способу нормативного закріплення є його типовість, тобто кожен регламент наступного рівня формується на основі регламенту вищого рівня. Це ще один прояв централізації та «наставництва» в системі прокуратури.

6. Закріплюються основні засади планування, як одного із ключових методів управління. Зокрема, передбачається, що при плануванні повинні забезпечуватись цілеспрямованість планових заходів, комплексний підхід до їх формування, відповідність сучасним вимогам та потребам практичної роботи в умовах реформування.

7. Визначаються організаційні основи проведення нарад, виїздів до прокуратур, інформаційного обміну тощо. У даному випадку складається досить цікава ситуація, при якій прокурори вищого рівня по суті здійснюють перевірку прокурорів нижчого рівня, при цьому через подібну перевірку в подальшому здійснюється перевірка об'єктів впливу прокурорів, яких перевіряють.

8. Формуються передумови для здійснення постійної аналітичної діяльності в прокуратурі. Зокрема, передбачається, що можливості аналізу статистичних даних, вивчення та узагальнення практики застосування законодавства повинні використовуватись для визначення проблемних питань в організації роботи органів прокуратури, шляхів її удосконалення.

9. Закріплюється компетенція підрозділів організаційного забезпечення Генеральної прокуратури України та регіональних прокуратур.

10. Визначаються основні критерії оцінки ефективності діяльності органів прокуратури, якими визнаються додержання Конституції та законів України при здійсненні прокурорських повноважень відповідно до визначених законом

засад діяльності прокуратури, забезпечення належної організації роботи і управління, повноти та своєчасності вжиття заходів до усунення порушень закону, реальний захист та поновлення порушених прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави, відшкодування завданих збитків.

Таким чином, положення цього документа в повній мірі формують уявлення про організацію роботи прокуратури, однак не розкривають конкретні управлінські процедури, методи, засади тощо. Тобто, цей документ дає відповідь на питання: яким чином організовується? Але не дає відповіді на питання: як працює дана система? Для того, щоб розуміти, як вона працює, треба проаналізувати управлінський процес, який здійснюється в прокуратурі.

Доречною в даному випадку видається думка М.К. Якимчука, який зазначав, що предметом управління в органах прокуратури виступає внутрішня взаємодія складових елементів даної системи – органів і посадових осіб, оскільки ізольовані дії учасників управлінського процесу не породжують управлінських відносин [5, с. 27]. Н.О. Рибалка зазначала, що організаційні форми управління в органах прокуратури є важливим і трудомістким процесом, під час якого вирішується значна кількість питань, які стосуються аналітичної роботи, планування, проведення нарад, інших масових заходів внутрішньоорганізаційного спрямування, діловодства, забезпечення діяльності органів прокуратури (кадрового, матеріально-технічного та фінансового), масово-роз'яснювальної роботи з питань дисципліни та законності, надання методичної допомоги підпорядкованим підрозділам [17, с. 16]. Форми управлінської діяльності являють собою зовнішні, постійно і типово фіксовані вираження (прояви) практичної активності державних органів щодо формування та реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їх життєдіяльності [158, с. 171]. На думку М.І. Іншина, організацію будь-якої діяльності в першу чергу необхідно розглядати як її забезпечення. До організаційних форм управління в органах прокуратури доцільно віднести: 1) аналітичну роботу; 2) планування роботи; 3) проведення нарад, зборів трудового колективу, інших заходів внутрішньо-організаційного спрямування;

4) діловодство; 5) забезпечення управління органами прокуратури (інформаційне, кадрове, матеріально-технічне, фінансове); 6) надання методичної допомоги підпорядкованим підрозділам [159, с. 238].

Регламент Генеральної прокуратури України закріплює такі організаційні форми управління:

- планування роботи;
- порядок здійснення управлінського впливу шляхом надсилання завдань, доручень та листів підпорядкованим прокурорам;
- порядок прийняття колегіальних рішень з найбільш важливих питань, а також засади функціонування колегіальних органів;
- організація проведення нарад;
- організація розгляду документів;
- організація контролю виконання;
- організація перевірок діяльності підпорядкованих прокуратур;
- організація роботи з інформацією, поширення та впровадження позитивного досвіду [157].

Узагальнення, як теоретичних напрацювань з питань організаційних форм управління в прокуратурі, їхнього значення для менеджменту, так і положень регламентних документів Генеральної прокуратури України засвідчує наступне.

1. Незважаючи на достатньо комплексну та різносторонню наукову розробку проблем управління в органах прокуратури, дотепер відсутнє чітке уявлення про безумовну та вичерпну концепцію управлінської діяльності в цих органах.

2. Менеджмент в органах прокуратури, як основна категорія, яка характеризує саме управлінські процеси, за деякими виключеннями, взагалі не вживається, що сприяє формуванню понятійних неузгодженостей, застосуванню шаблонів, які не розкривають особливості прокурорської сфери.

3. Регламент Генеральної прокуратури України за своєю структурою та змістом не здатен забезпечити ефективність організації та управління в системі

прокуратури. Слід також зауважити, що цей документ є орієнтиром для формування регламентів прокуратур нижчих рівнів, що також не сприяє підвищенню ефективності управління на регіональному та місцевому рівнях. Регламент у нинішньому вигляді – це суцільний шалон стереотипів поведінки прокурорів та працівників прокуратури, що при аналізі нагадує воєнну організацію. Прокуратура України на шляху до нової європейської моделі діяльності також повинна запроваджувати новітні методи організації управління, розширювати можливості сучасного менеджменту, включаючи способи, форми та методи кризового менеджменту. Зважаючи на зазначене, пропонуємо розробити та прийняти новий Регламент Генеральної прокуратури України, який повністю був би сформований за новими принципами і врахував би сучасні тенденції зміни статусу прокуратури, а також зміг би інтегрувати в практичну діяльність новітні методи менеджменту.

### **2.1.2. Проблеми застосування адміністративних актів в органах прокуратури**

Продовжуючи розглядати питання управлінської діяльності в органах прокуратури, необхідно звернути увагу на питання управлінських повноважень в системі прокуратури. Отже, стаття 9 визначає повноваження Генерального прокурора України і, зокрема, передбачає, що Генеральний прокурор: 1) представляє прокуратуру у зносинах з органами державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, особами, підприємствами, установами та організаціями, а також прокуратурами інших держав та міжнародними організаціями; 2) організовує діяльність органів прокуратури України, у тому числі визначає межі повноважень Генеральної прокуратури України, регіональної та місцевих прокуратур в частині виконання конституційних функцій; 3) призначає прокурорів на адміністративні посади та звільняє їх з адміністративних посад у випадках та порядку, встановлених цим Законом; 4) у встановленому законом порядку на підставі рішення

Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів приймає рішення про застосування до прокурора Генеральної прокуратури України, прокурора регіональної чи місцевих прокуратур дисциплінарного стягнення або щодо неможливості подальшого перебування їх на посаді прокурора; 5) призначає на посади та звільняє з посад прокурорів Генеральної прокуратури України у випадках та порядку, встановлених законом; 6) у десятиденний строк із дня вивільнення посади повідомляє Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів про наявність вакантної або тимчасово вакантної посади у Генеральній прокуратурі України; 6-1) здійснює розподіл обов'язків між першим заступником та заступниками Генерального прокурора; 7) затверджує акти з питань щодо внутрішньої організації діяльності органів прокуратури; 8) забезпечує виконання вимог щодо підвищення кваліфікації прокурорів Генеральної прокуратури України; 9) затверджує загальні методичні рекомендації для прокурорів з метою забезпечення однакового застосування норм законодавства України під час здійснення прокурорської діяльності; 9-1) за поданням Генеральної інспекції направляє матеріали до Державного бюро розслідувань; 10) виконує інші повноваження, передбачені цим та іншими законами України [69]. Аналіз цих повноважень, надає можливості говорити про переважне їхнє спрямування на упорядкування внутрішніх процесів в середині усієї системи прокуратури, а особливо, питання кадрової роботи. У зв'язку із цим постає питання про співвідношення процесуального та адміністративного статусів цього високопосадовця прокуратури. Мова йде в першу чергу про те, що Генеральний прокурор здатен видавати акти, які мають процесуальний зміст для забезпечення його участі в якості прокурора, з іншого боку, він здатен виносити акти адміністративного змісту, які характеризують його в якості менеджера.

Жоден процес державно-управлінської діяльності неможливо уявити без відповідного регулювання і координації на підставі видання і застосування відповідних правових актів управління, які визначають організаційні форми, методи, межі та правила дії як самого суб'єкта управління, так і об'єкта

управління. Ця обставина обумовлює особливу увагу до актів управління, перш за все, як до правових засобів управлінської діяльності, специфічних “важелів”, за допомогою яких право організаційно впливає на конкретну систему і механізм державного управління [160, с. 16]. Правові акти є важливим організаційним засобом у вирішенні завдань, які поставлені перед органами управління [161, с. 63]

Нормативні акти управління – це одностороннє, владне волевиявлення органів публічної влади та інших суб’єктів, які, враховуючи економічні, соціально-політичні, культурологічні і юридичні фактори суспільного життя, встановлюють, змінюють, відмінюють правові норми у визначеному порядку і формі, на підставі і з метою виконання законів у процесі управлінських функцій і завдань [162, с. 114]. Терміни «правові акти управління», «правові акти виконавчих органів влади», «адміністративні акти» використовують в науковій літературі для позначення одного і того ж адміністративно-правового явища. Використання терміну «правові акти управління» стає не зовсім коректним, оскільки в системі державної влади відбулися зміни, і ще тому, що правовими актами управління можна назвати практично будь-які правові акти. Це пояснюється тим, що держава виконує різні функції, і всі вони в тій чи іншій мірі пов’язані з управлінням, яке забезпечується всіма гілками державної влади - законодавчої, виконавчої, судової, - кожна самостійна і має відповідний механізм реалізації своїх функцій. Іншими словами, державне управління останнім часом розглядається ширше, ніж раніше, коли під державним управлінням в більшій мірі розуміли діяльність органів виконавчої влади. В адміністративному праві більшості європейських країн використовується термін «адміністративний акт» [163, с. 61]. У юридичній літературі правові акти управління розглядають у різних значеннях, що призводить до певного змішування понять. Серед усіх підходів до сутності та змісту поняття «правовий акт управління» найпоширенішими є такі варіанти тлумачення цього поняття: правовий акт управління – це важлива форма управлінської діяльності (форма управління); правовий акт управління – це управлінське рішення (при

цьому термін «рішення» має універсальний характер і встановлює необхідність виконання конкретних дій особами й органами, яким адресоване певне рішення); правові акти управління – це насамперед правові акти, то ж до них можна віднести й акти, які приймають органи законодавчої влади, місцевого самоврядування, суд, прокуратура; правові акти управління – це дії (або волевиявлення), оскільки їх можна тлумачити як виконання певних дій правоустановлювального та правозастосовного характеру у сфері державного управління; правові акти управління – це приписи, оскільки реальним змістом правових актів управління є правоустановлювальні та правозастосовні приписи; правові акти управління – це різновид документів (юридичних, службових), оскільки ті приписи, які вони містять, документально оформлені [164], [165].

Правовий акт управління - це форма управлінської діяльності компетентних органів державного управління (виконавчої влади), яка полягає у здійсненні в односторонньому порядку з дотриманням встановленої процедури певних владних дій, передбачених законом чи спрямованих на його виконання з метою реалізації завдань та функцій управління, втілених у кінцевому результаті в певну законну форму і таких, що тягнуть за собою певні юридичні наслідки [166].

У залежності від функціональної ролі і значення актів управління (або залежно від виконуваної функції) виділяються такі акти управління: а) спрямовані на інформаційне забезпечення діяльності державних органів; б) в яких встановлюються режими прогнозування і моделювання розвитку системи державного управління; в) спрямовані на вирішення питань планування; г) присвячені формуванню системи державного управління; д) містять елементи розпорядництва; е) встановлюють управлінські правила; є) мають координаційний потенціал; ж) регламентують порядок здійснення нагляду та контролю; з) виконують регулюючу функцію [167, с. 5]. Німецькими вченими особливо відзначаються три суттєві ознаки адміністративних актів: 1) регулювання окремо взятого випадку; даною ознакою адміністративний акт відмежовується від норми закону, тобто є конкретним рішенням, що належать

саме до окремого випадку, тоді як закон являє собою абстрактне регулювання; 2) є рішенням; даною ознакою визначаються такі два моменти: а) волевиявлення відносно конкретної особи або певної речі; б) обґрунтування прав і (або) обов'язків для громадянина; 3) зовнішній вплив адміністративного акту полягає в тому, що він чинить безпосередньо правовий вплив «зовні» [168, с.198].

Адміністративним актом органу прокуратури П. О. Угровецький пропонує розуміти нормативний, індивідуальний чи договірний акт реалізації повноважень органу прокуратури, який містить адміністративно-правову норму чи індивідуальний припис, має державно-владний характер та прийнятий з дотриманням встановленої процедури [114, с.11-12]. Таке визначення надане автором, на жаль, не здатне в повній мірі відобразити управлінську сутність та природу згаданих актів. Значення адміністративного акту в діяльності прокуратури обумовлене досягненням мети якісного упорядкування окремих внутрішньо організаційних відносин. На нашу думку, адміністративний акт в органах прокуратури – нормативний, організацій-розпорядчий, внутрішньоорганізаційний документ, який виданий в установленому порядку і з дотриманням належної процедури, в межах юрисдикції прокурором, який займає відповідну адміністративну посаду і наділений повноваженнями, з метою упорядкування службових професійних відносин серед працівників для забезпечення ефективного функціонування конкретно взятого органу прокуратури і не впливає на процес прийняття рішень у підлеглих щодо конкретних наглядових або кримінальних проваджень.

Крім того, згаданий автор (П. О. Угровецький) також зазначає, що діяльність органів прокуратури пов'язана з прийняттям адміністративних актів різної спрямованості, зокрема нормативних та індивідуальних адміністративних актів, які приймаються при здійсненні внутрішньоорганізаційної діяльності органів прокуратури. У свою чергу нормативні адміністративні акти органів прокуратури можуть бути розподілені на адміністративні акти: щодо організації діяльності органів прокуратури; щодо



проходження державної служби в органах прокуратури; щодо контролю за діяльністю органів прокуратури. Стосовно індивідуальних адміністративних актів органів прокуратури, то їх варто поділяти на: юрисдикційні (адміністративні акти, що пов'язані із дисциплінарним провадженням); неюрисдикційні (адміністративні акти щодо призначення на посаду або звільнення за власним бажанням тощо) [10, с. 160]. Поряд з зазначеним, необхідно вказати, що різновидів документів, які видаються в прокуратурі, значно більше, ніж адміністративних актів. Зокрема, урахувавши напрями діяльності органів прокуратури, предмет, мету та інші особливості, можна виокремити такі групи документів:

- організаційно-розпорядчі (накази, регламент, положення, інструкції тощо);
- довідково-інформаційні (листи, доповідні і службові записки, довідки, рапорти, протоколи нарад, методичні рекомендації та ін.);
- з кадрових питань (автобіографії, заяви, особові справи, нагородні листи тощо);
- особисті офіційні документи (заяви і скарги громадян, звернення та запити народних депутатів України і представників органів державної влади та різних інституцій);
- цивільні процесуальні документи (заяви, апеляційні і касаційні скарги і т. д.);
- кримінальні процесуальні документи (постанови про визначення групи прокурорів, про закриття кримінального провадження; повідомлення про підозру та ін.) [169]. Однак, як видно із цього переліку, упорядковуючий зміст мають тільки декілька з них. Аналіз положень Закону України «Про прокуратуру» дозволяє нам зауважити таке. Незважаючи на те, що регулювання діяльності органів прокуратури може бути здійснене за допомогою різних організаційно-правових механізмів (мається на увазі правових документів, які регулюють певні напрями функціонування цієї системи, зокрема, інструкцій,

положень тощо), норми закону не передбачають інших адміністративних документів, окрім наказів і вказівок. Про них згадується в положеннях

- статті 8-1, де передбачається, що письмові накази адміністративного характеру, які стосуються організації діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, видаються за обов'язковим погодженням керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;

- статті 9, в якій зазначається, що Генеральний прокурор видає накази з питань, що належать до його адміністративних повноважень, у межах своїх повноважень, на основі та на виконання Конституції і законів України;

- статті 11, в якій зазначається, що керівник регіональної прокуратури видає накази з питань, що належать до його адміністративних повноважень;

- статті 13, в якій зазначається, що керівник місцевої прокуратури видає накази з питань, що належать до його адміністративних повноважень;

- статті 17, у якій визначені правила підпорядкування прокурорів та виконання наказів і вказівок [69].

Аналіз цих положень засвідчує існування досить цікавих з аналітичної точки зору моментів.

По-перше, саме по собі існування «адміністративних вказівок» викликає додаткові запитання щодо природи цього документа та його значення в регулюванні прокурорських відносин. Логіка побудови системи нормативних документів регулюючого змісту в прокуратурі засвідчує факт існування адміністративних наказів та наказів нормативно-правового змісту. Тому не зрозуміло, які групи відносин повинні урегульовувати вказівки. Здається, що передбачення в законі існування додатково регулюючого документа – вказівки стало результатом перенесення прокурорських традицій в сучасну реальність цього наглядового органу. На фоні цього саме існування цього документа породжує плутанину семантичного та змістовного характеру щодо його застосування в адміністративних та наглядових (процесуальних) цілях. За об'єктивно необхідним правилом, передбаченим статтею 17 Закону України «Про прокуратуру», прокурори здійснюють свої повноваження у межах,

визначених законом, і підпорядковуються керівникам виключно в частині виконання письмових наказів адміністративного характеру, пов'язаних з організаційними питаннями діяльності прокурорів та органів прокуратури. Адміністративне підпорядкування прокурорів не може бути підставою для обмеження або порушення незалежності прокурорів під час виконання ними своїх повноважень. Генеральний прокурор має право видавати письмові накази адміністративного характеру, що є обов'язковими до виконання всіма прокурорами. Керівник регіональної прокуратури має право видавати письмові накази адміністративного характеру, що є обов'язковими до виконання першим заступником, заступниками, керівниками та заступниками керівників підрозділів, прокурорами відповідної регіональної прокуратури та керівниками місцевих прокуратур, розташованих у межах адміністративно-територіальної одиниці, що підпадає під територіальну юрисдикцію відповідної регіональної прокуратури. Керівник місцевої прокуратури має право видавати письмові накази адміністративного характеру, що є обов'язковими до виконання його першим заступником, заступниками, керівниками та заступниками керівників підрозділів, прокурорами відповідної місцевої прокуратури. Перші заступники та заступники керівників органів прокуратури відповідно до розподілу обов'язків мають право видавати письмові накази адміністративного характеру, що є обов'язковими до виконання підлеглими прокурорами відповідного органу прокуратури. Під час здійснення повноважень, пов'язаних з реалізацією функцій прокуратури, прокурори є незалежними, самостійно приймають рішення про порядок здійснення таких повноважень, керуючись при цьому положеннями закону, а також зобов'язані виконувати лише такі вказівки прокурора вищого рівня, що були надані з дотриманням вимог цієї статті.

Прокурори вищого рівня мають право давати вказівки прокурору нижчого рівня, погоджувати прийняття ним певних рішень та здійснювати інші дії, що безпосередньо стосуються реалізації цим прокурором функцій прокуратури, виключно в межах та порядку, визначених законом.

Генеральний прокурор має право давати вказівки будь-якому прокурору [69]. Таким чином, ми можемо констатувати, що незалежність прокурорської діяльності є категорією достатньо умовною через необхідність виконання вказівок прокурорів вищого рівня. Навіть факт того, що обов'язковими до виконання відповідним прокурором є накази адміністративного характеру, а також вказівки, що прямо стосуються реалізації прокурором функцій прокуратури, видані (віддані) в письмовій формі в межах повноважень, визначених законом, а також того, що у разі усного наказу чи вказівки, прокурору надається письмове підтвердження такого наказу чи вказівки [69], не гарантує йому захищеність від втручання у його діяльність. Отже, вважаємо існування такого адміністративного акту як вказівка, недоречним і таким, що здатне чинити додатковий тиск на діяльність прокурора. Тому пропонуємо виключити із закону згадки про можливість застосування такого адміністративного акту.

По-друге, розподілення наказів Генерального прокурора на два види: з адміністративних питань та нормативно-правового змісту також свідчить про надання цій посадовій особі значних повноважень, що є не виправданим. Така наша позиція підкріплюється змістом нормативних наказів, що регулюють порядок реалізації окремих функцій прокуратури і часто досить широко трактують положення статусного закону, інколи виходячи за його межі. Наприклад, прокурори при здійсненні 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 керуються положеннями Наказу ГПУ № 161 від 20 квітня 2016 року (зі змінами, внесеними наказом Генеральної прокуратури України від 12.05.2016 №178), яким встановлені основні завданнями діяльності на цьому напрямі, забезпечення нагляду за додержанням: прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства і держави при виконанні покарань та інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи, відповідно до законів України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість

яких надана Верховною Радою України; законодавства щодо запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню із затриманими, взятими під варту та засудженими; визначених законодавством вимог режиму, порядку та умов тримання затриманих осіб, а також осіб, до яких застосовано запобіжні заходи: тримання під вартою; поміщення до психіатричного закладу в умовах, що виключають їх небезпечну поведінку; встановлених законодавством вимог режиму, порядку та умов тримання осіб, до яких застосовано інші заходи примусового характеру; визначених законодавством вимог режиму, порядку та умов тримання, а також відбування покарань засудженими; законодавства при виконанні покарань, не пов'язаних з позбавленням волі; законодавства під час здійснення оперативно-розшукової діяльності оперативними підрозділами органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів Державної пенітенціарної служби України; законодавства при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення [123]. Дійсно, в цілому усі перераховані основні завдання відповідають функції прокуратури, що визначена у законі - 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. Однак, реалізація цього наказу свідчить про існування як мінімум двох проблем: перша – цей документ не зареєстрований в Міністерстві юстиції України і по суті є незаконним; по-друге, у ньому основні завдання діяльності прокурорів на цьому напрямку визначені ширше, ніж сформульована сама функція, що також говорить про існування проблеми надмірного втручання Генерального прокурора України в питання регулювання процедур реалізації конкретних функцій прокурорами. Вважаємо за потрібне передачу функцію розробки та схвалення документів нормативного змісту органам прокурорського самоврядування, залишивши за Генеральним прокурором України право їхнього затвердження та можливості висловлення своєї незгоди з окремими позиціями. Тобто, по суті, ми

пропонуємо залишити за Генеральним прокурором України тільки адміністративні та процесуальні повноваження.

Отже, бачимо наступне.

По-перше, з позиції правового регулювання акти управлінського (адміністративного) змісту притаманні в першу чергу для статусного закону України «Про прокуратуру», натомість порядок реалізації процесуальних актів закріплений у процедурних та процесуальних кодексах (КПК, КВК, КУпАП тощо).

По-друге, управлінські акти не розкривають сутності процедур реалізації конкретних функцій прокуратури, а в більшій мірі обслуговують їх.

По-третє, адміністративні акти спрямовуються на внутрішньоорганізаційні процеси, а також на ті зовнішньосистемні процеси, які прямо не передбачають реалізацію функцій прокуратури.

По-четверте, за допомогою цих актів відбувається взаємодія працівників органів прокуратури різних структурних та функціональних рівнів.

## **2.2. Дисциплінарні провадження в органах прокуратури**

Захист прав і свобод людини, утвердження верховенства права, законності в державі, а також забезпечення інтересів громадськості є основним призначенням органів прокуратури України. Стан ефективності виконання таких надважливих функцій віддзеркалює рівень довіри суспільства до правоохоронної системи загалом. У зв'язку з тим, що прокуратура уособлює в собі закон та порядок, на неї покладається особлива місія, реалізація якої не може бути досягнута без організації високої дисципліни. Порушення дисципліни або неналежне її дотримання в рядах працівників прокуратури підриває авторитет не тільки органів державної влади, а й дії закону як засобу справедливого регулювання відносин між людьми.

Побудова системи високої дисципліни в органах прокуратури є складним та довгим не тільки фахово-професійним, а й законотворчим процесом. Новий Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII зі змінами і доповненнями суттєвим чином змінив уявлення про організацію служби в органах прокуратури. Проте до нього постійно вносяться зміни, деякі положення віддетермінують свою дію, до того ж основний обсяг правової регламентації міститься в підвідомчих нормативних актах. Це зумовлює виникнення різного роду юридичних конфліктів, які негативно впливають на стан дисципліни в органах прокуратури. Науково-обґрунтований супровід правотворчих новацій підсилить інститут державної служби в органах прокуратури та дисципліни зокрема.

Питання організації правового забезпечення дисципліни в органах прокуратури неодноразово було предметом досліджень провідних фахівців, а саме: І. Біліченка, А. Горзова, Г. Іванової, О. Ігнатенка, К. Сиренко, А. Пшонки, О. Проневича, В. Світового, С. Шатрава, тощо. Втім, доктринальні погляди, які підняті зазначеними вченими, не були розроблені та реалізовані достатнім чином, а тому проблема дисциплінарних проваджень в органах прокуратури залишається актуальним напрямком наукових досліджень і сьогодні.

О. П. Ігнатенко справедливо зазначає, що новели законодавства про прокуратуру, безумовно, свідчать про якісне оновлення прокурорської системи загалом. Приведення інститутів добору прокурорів та притягнення їх до відповідальності у відповідність із міжнародними стандартами закладають підвалини успішного виконання прокурорами покладених обов'язків шляхом підвищення рівня кваліфікації й дисципліни прокурорських кадрів. Зрозуміло, добір висококваліфікованих кадрів і звільнення з посад недобросовісних прокурорів відбуватиметься поступово. Однак, уже сьогодні є очевидною незворотність цього процесу, кінцевою метою якого має стати підвищення рівня довіри громадян до органів прокуратури [170]. На підтримку цього твердження Б.В. Лавренко зазначає, що питання притягнення працівників органів прокуратури до дисциплінарної відповідальності вимагають глибокого

та всебічного дослідження особливо в наш час на шляху до реформування всієї системи прокуратури України. Доцільність і необхідність проведення реформи цього органу не викликає жодного сумніву. У розділі VI «Дисциплінарна відповідальність прокурора» нового Закону України «Про прокуратуру» комплексно врегульовано питання особливостей притягнення працівників до дисциплінарної відповідальності. Закріплено чіткий перелік підстав, список дисциплінарних стягнень і законодавчо визначено повноваження спеціально створеного органу - Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів [171]. З позиції методологічного підходу дисципліна не розглядається виключно як інтелектуально-вольова категорія. Стан ефективного виконання службових обов'язків забезпечується не тільки поведінкою прокурорів при виконанні правоохоронних функцій, а й системою нормативних приписів, які спрямовані на знешкодження корупції, забезпечення невідворотності відповідальності, створення належних соціально-правових та фінансових умов в діяльності прокуратури, мотивації та ін. З огляду на це, категорія «дисциплінарне провадження» є лише інституційно-правовим елементом в системі дисциплінарної інфраструктури, яку законодавець намагається висвітлити без системного догматичного підґрунтя. А тому вважаємо, що перш ніж осмислити сутність процедур та проваджень у відносинах дисципліни, необхідно встановити засади правового регулювання відносин праці в органах прокуратури, яке, на наш погляд, можна розглядати з позиції вузького та широкого підходу.

Основа законної поведінки будь-якого державного службовця передбачена у Конституції України, відповідно до ст. 19 якої органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [86]. Відносини, які формують інститут дисципліни в органах прокуратури, – це відносини публічної служби як виду трудових відносин особи, яка виконує функції, делеговані їй державою в особливій сфері. А тому сукупність джерел правових норм у сфері відносин дисципліни державних службовців органів



прокуратури будуть утворювати нормативні акти те тільки законодавства про діяльність прокуратури, а й інші приписи, зокрема, по-перше, положення Кодексу законів про працю України в частині трудової дисципліни; по-друге, положення Закону України «Про державну службу» в частині дисциплінарної та матеріальної відповідальності, обов'язків та процедур, пов'язаних із розглядом дисциплінарної справи, а також способів забезпечення дисципліни [101]; по-третє, законодавство про запобігання корупції [172] та очищення влади [173], оскільки за порушення цих норм може наставати дисциплінарна відповідальність.

Категорія «дисциплінарна відповідальність державних службовців» розглядається у двох аспектах: по-перше, як правовий інститут, який становить собою сукупність норм матеріально-правових, що визначають комплекс прав та обов'язків, обмежень і заборон державного службовця, підстави дисциплінарної відповідальності, види стягнень, і процесуально-правових, що закріплюють порядок застосування уповноваженою особою до державного службовця за вчинений дисциплінарний проступок, передбаченого законом дисциплінарного стягнення; по-друге, як правове положення державного службовця, яке настає внаслідок застосування дисциплінарного стягнення і характеризується наявністю негативних правових наслідків для правопорушника [174], [175, с.27]. Аналіз вищенаведених правових актів та теоретичного матеріалу дає можливість з'ясувати не тільки засади правового регулювання відносин, пов'язаних із дисципліною, а й основи моделі дисциплінарного процесу державних службовців, у тому числі органів прокуратури.

До системи спеціальних нормативних актів, які регулюють дисципліну в органах прокуратури, належать Закон України «Про прокуратуру», Дисциплінарний статут прокуратури України від 06.11.1991 № 1796-ХІІ, Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури від 28.11.2012 № 123, Наказ Генеральної прокуратури України «Про затвердження Положення про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України» від

12.10.2016, Інструкція про порядок проведення службових розслідувань та службових перевірок в органах прокуратури України від 06.03.2012 № 20 тощо. Згідно з ч.1. ст. 45 Закону України «Про прокуратуру» дисциплінарне провадження розглядається виключно як процедура розгляду Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів дисциплінарної скарги, в якій містяться відомості про вчинення прокурором дисциплінарного проступку [69]. Проте із наукової точки зору дане положення можна піддати деякій критиці.

Аналізуючи різні наукові погляди щодо дисциплінарних проваджень та дисциплінарної відповідальності, констатується відсутність єдиного підходу як до інтерпретації, так і до змісту зазначеного поняття.

Дисциплінарна відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності є особливим елементом у структурі правової системи, важливим фактором, що забезпечує правомірну поведінку державного службовця при виконанні ним своїх повноважень. Вона характеризується наявністю, як правило, власної підстави – дисциплінарного проступку, особливих санкцій – дисциплінарних стягнень, спеціального суб'єкта дисциплінарного проступку і суб'єкта дисциплінарної влади, який уповноважений застосувати дисциплінарне стягнення у встановленому порядку [176, с. 85–86]. С. Подоляка стверджує, що дисциплінарне провадження – це сукупність правових норм щодо регулювання певних відносин, і як сукупність певних дій, спрямованих на досягнення конкретного результату. При цьому, згідно з уявленнями науковця, провадження в справах про дисциплінарні проступки працівників прокуратури – це регламентована нормативно-правовими актами адміністративна процедура щодо вирішення питання про дисциплінарну відповідальність працівників прокуратури за допущене правопорушення [177, с.86]. У сфері судової влади, дисциплінарним провадженням щодо суддів названо різновид юрисдикційних адміністративних проваджень, що являє собою сукупність однорідних дій, здійснюваних уповноваженими суб'єктами відповідно підвідомчості щодо накладання дисциплінарного стягнення на суддю як порушника службово-трудової

дисципліни [178, с. 174]. Дещо схожу думку щодо поняття дисциплінарного провадження висловлює І.О. Картузова, за словами якої, під дисциплінарним провадженням слід розуміти урегульовану законодавством діяльність уповноважених суб'єктів по застосуванню дисциплінарних стягнень і таку, що гарантує забезпечення прав і законних інтересів державних службовців [179, с. 12]. Колектив авторів у підручнику «Загальнотеоретична юриспруденція» визначають, що дисциплінарна відповідальність застосовується за порушення дисципліни (трудової, навчальної, службової, військової). Характерною особливістю дисциплінарної відповідальності є її застосування у порядку службового підпорядкування особи, що вчинила дисциплінарний проступок [180, с. 304].

Наведені вище погляди науковців, дають підстави зробити висновок про те, що частина з них дисциплінарне провадження кореспондує виключно із застосуванням відповідальності за відповідні порушення, пов'язуючи при цьому такий вид проваджень із адміністративно-деліктним процесом. Однак, така позиція не повною мірою розкриває усю квінтесенцію дисциплінарного провадження, а тільки вказує на одну з його сторін, а саме на ту, яка пов'язана із вчиненням дисциплінарного проступку. При цьому, упускається першочергове уявлення про дисципліну як стану правопорядку, який досягається не тільки застосуванням дисциплінарної відповідальності, а й різного роду заохочень. Більш коректним видається міркування С.О. Шатрави, який під поняттям «дисциплінарне провадження» розуміє сукупність правових норм, що регламентують певну групу суспільних відносин у зв'язку з правозастосовчою діяльністю щодо розв'язання питань про дисциплінарну відповідальність та застосування заходів заохочення стосовно прокурорсько-слідчих працівників під час виконання покладених на прокуратуру функцій [181, с. 104]. Дане положення кореспондується із п.3 ч.1. ст. 61 Закону України «Про державну службу» у тому, що службова дисципліна забезпечується шляхом поєднання методів переконання, виховання і заохочення із заходами відповідальності щодо підпорядкованих державних службовців [101]. У зв'язку

з цим, доречно зазначити, що предмет дисциплінарного провадження може бути пов'язаний як із дисциплінарною відповідальністю, так із застосуванням заходів заохочення, оскільки це відносини одного роду.

Незважаючи на те, що у науковій доктрині, як зауважив С.С. Гнатюк, щодо стадій дисциплінарного провадження єдиної думки немає, проте їх виокремлення є необхідним для утвердження дисципліни. На підтвердження своєї позиції, науковець наводить різні приклади щодо того, як ученими ці стадії визначалися, зокрема, обґрунтовувалось, що ними є: порушення дисциплінарного провадження; дисциплінарне розслідування; розгляд дисциплінарної справи і винесення рішень; виконання прийнятого рішення; перегляд рішення за скаргою; перегляд рішення в порядку нагляду [182, с. 338-339]. Чітка формальна конструкція стадій забезпечує існування основоположних принципів юридичної відповідальності, таких як: законність, обґрунтованість, справедливість, неупередженість, співрозмірність завданій шкоді, можливість оскарження, тощо.

Визначальним для розуміння правової природи службової дисципліни в органах прокуратури України, на думку А.П. Горзова є загальна обов'язковість підпорядкування суб'єктів вимогам визначеним у законі, а спеціальний обов'язок прокурорів дотримуватися передбачених законами та іншими нормативно-правовими актами заборон і обмежень при проходженні служби в органах прокуратури. Службова дисципліна забезпечується вихованням високих моральних і ділових якостей, дотриманням законних вимог та етичних норм поведінки прокурора у робочий та позаслужбовий час, постійним підвищенням рівня професійної компетентності і правової культури тощо [183, с. 16].

На нашу думку, важливість дисципліни в органах прокуратури обумовлена природою цього явища і полягає в тому, що тільки повноцінне забезпечення дотримання цього режиму здатне: по-перше, забезпечити можливість прокурорів до високоефективного та якісного виконання власних функцій; по-друге, забезпечити сталість субординаційних та координаційних

зв'язків в системі прокуратури; по-третє, швидке донесення управлінських рішень прокурорів, що займають адміністративні посади; по-четверте, своєчасне здійснення службових обов'язків; по-п'яте, сформувати та підтримувати нормальний клімат у колективі на засадах взаємоповаги та чітких правил поведінки.

При аналізі Закону України «Про прокуратуру» інше закономірне питання: «А чи унормовано законодавцем стадійність дисциплінарного провадження?». Звертає увагу Розділ IV, зазначеного Закону, у якому регламентується питання щодо дисциплінарної відповідальності прокурора. При цьому, у дев'ятих статтях Розділу визначено: підстави для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності; орган, що здійснює дисциплінарне провадження; дисциплінарне провадження щодо прокурора; відкриття дисциплінарного провадження та проведення перевірки дисциплінарної скарги; розгляд висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора; рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів у дисциплінарному провадженні стосовно прокурора; види дисциплінарних стягнень; оскарження рішення, прийнятого за результатами дисциплінарного провадження [69]. Зі свого боку О.П. Ігнатенко констатує, що основними прогресивними новелами процедури притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності, згідно з новим Законом України «Про прокуратуру», є такі: установлення в Законі чітких підстав для дисциплінарної відповідальності прокурорів; запровадження колегіального розгляду скарг (заяв) про вчинення прокурором дисциплінарного проступку; надання права кожному, кому відомі факти порушення прокурором закону, звернутися до Комісії з відповідною заявою; чітке регламентування процедури здійснення дисциплінарного провадження; можливість прокурора, відносно якого проводиться дисциплінарне провадження, мати представника [170]. Стаття 43 статусного закону України визначає підстави для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності. Зокрема, прокурора може бути

притягнуто до дисциплінарної відповідальності у порядку дисциплінарного провадження з таких підстав:

- 1) невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків;
- 2) необґрунтоване зволікання з розглядом звернення;
- 3) розголошення таємниці, що охороняється законом, яка стала відомою прокуророві під час виконання повноважень;
- 4) порушення встановленого законом порядку подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру;
- 5) вчинення дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури;
- 6) систематичне (два і більше разів протягом одного року) або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики;
- 7) порушення правил внутрішнього службового розпорядку;
- 8) втручання чи будь-який інший вплив прокурора у випадках чи порядку, не передбачених законодавством, у службову діяльність іншого прокурора, службових, посадових осіб чи суддів, у тому числі шляхом публічних висловлювань стосовно їх рішень, дій чи бездіяльності, за відсутності при цьому ознак адміністративного чи кримінального правопорушення;
- 9) публічне висловлювання, яке є порушенням презумпції невинуватості [69].

Дисциплінарне провадження щодо прокурорів за своїм змістом є юрисдикційним дисциплінарним провадженням, яке регулюється нормами спеціального законодавства про дисципліну, маючи такі свої властивості: 1) виникає з підстави вчинюваного прокурором дисциплінарного проступку; 2) реалізується чітко визначеним колом суб'єктів дисциплінарної влади; 3) має особливості процесуальних актів, до яких належать: скарга (заява), в якій містяться відомості про вчинення прокурором дисциплінарного проступку; висновок члена Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів; рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів; рішення Вищої ради

юстиції; рішення суду; 4) включає в себе особливі правила розгляду та вирішення дисциплінарної справи [184, с. 175].

Інституційна модель дисциплінарного провадження щодо прокурора виглядає на наш погляд таким чином:

1. Підстави для дисциплінарного провадження (визначені законом). Зі свого боку, головною підставою для дисциплінарного провадження – вчинення дисциплінарного проступку, під яким А.П. Горзов розуміє неналежне виконання (дія) або невиконання (бездіяльність) службових обов'язків, порушення норм антикорупційного законодавства України та правил прокурорської етики, за яке в разі подання скарги (заяви) до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів здійснюється проведення дисциплінарного провадження та за його результатами може бути прийнято рішення про притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності [183, с. 174-175].

2. Співвідношення дисциплінарного проступку з потенційною можливістю притягнення до інших видів відповідальності (адміністративною або кримінальною).

3. Факультативна (необов'язкова) процедура атестації прокурора. До речі, П.І. Шаганенко однією із численних проблем адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури називає відсутність у Законі України «Про прокуратуру» деталізованого положення щодо періодичних атестацій службової діяльності працівників прокуратури. Функціонування прокуратури має належним чином перевірятися, атестація набувати індивідуалізованого характеру, здійснюватися стосовно кожного працівника цього органу. Без створення належних адміністративно-правових засад проведення перманентного періодичного оцінювання діяльності прокурорів, неможливо забезпечити прозорість та чіткість загальної діяльності прокуратури [185, с. 13].

4. Орган, що здійснює дисциплінарне провадження (Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів). Структура адміністративно-правового статусу цього органу, на думку А.П. Горзова, складається із цільового, структурно-організаційного та компетенційного блоку повноважень. У свою

чергу, цільовий блок повноважень включає принципи, цілі, завдання та функції КДКП. Структурно-організаційний - правову регламентацію створення, реорганізації, процедури діяльності, функціональну структуру. Компетенції - сукупність прав та обов'язків, які пов'язані зі здійсненням повноважень, правом видавати певні правові акти, на які поширюються повноваження членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів [186].

5. Безпосередні процедури дисциплінарного провадження щодо прокурора (право на звернення та саме звернення щодо необхідності дисциплінарного провадження щодо прокурора; відкриття дисциплінарного провадження та проведення перевірки дисциплінарної скарги; розгляд висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора; рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів у дисциплінарному провадженні стосовно прокурора).

6. Реалізація дисциплінарного провадження – визначення конкретного виду дисциплінарної відповідальності.

7. Оскарження рішення, прийнятого за результатами дисциплінарного провадження.

Звичайно, що така конструкція Закону України «Про прокуратуру» не формує прямого уявлення про стадії дисциплінарного провадження, оскільки, по-перше, вони не конкретизовані у цьому Законі із визначенням кожної стадії; по-друге, норми про дисциплінарну відповідальність охоплюють і матеріальний і процесуальний аспект одночасно; по-третє, законодавцем не регламентовано процес застосування заохочення до прокурорів. Така однобічність є вузько формальною та несистемною складовою механізму регулювання дисциплінарного провадження в органах прокуратури.

При цьому, окрему ознаку процедур накладення заохочень у сфері прокурорської діяльності розкриває Дисциплінарний статут прокуратури України (ст.ст. 4-7) [187]. Але і він із прийняттям Закону України «Про прокуратуру» фактично став непридатним для використання, основний обсяг норм якого вже нечинний.



Свого часу на важливу проблему правової регламентації стадій дисциплінарного провадження щодо працівників прокуратури звернув увагу С. Подоляка. Він наголосив на тому, що дисциплінарне провадження щодо працівників прокуратури здійснюється за певними стадіями, але Дисциплінарний статут прокуратури України не закріплює ні самого поняття стадії дисциплінарної процедури, ні їх системи. Вбачається, що автор підтримує думку про чотирістадійність дисциплінарного провадження: 1) порушення дисциплінарного провадження та проведення службової перевірки; 2) розгляд дисциплінарної справи та винесення рішення; 3) оскарження та перегляд рішення по справі; 4) виконання рішення [177].

Однак, навіть із цих уявлень вбачається застосування вузькоформального підходу щодо визначення стадій дисциплінарного провадження, оскільки упускаються процедури застосування заохочень. А тому, доцільно акцентувати увагу, що дисциплінарні провадження із застосуванням відповідальності та застосування заохочення повинні мати однакові стадії.

О.В. Глуховеря визначав таку систему суб'єктів дисциплінарного провадження щодо прокурорів: 1) суб'єкт, стосовно якого здійснюється дисциплінарне провадження; 2) суб'єкт дисциплінарної юрисдикції (Генеральний прокурор, інші керівники прокуратури, працівники Головного управління кадрового забезпечення, Головного управління організаційного та правового забезпечення та інших підрозділів центрального апарату, інших підрозділів кадрового забезпечення, Управління внутрішньої безпеки Генеральної прокуратури України); 3) допоміжні суб'єкти дисциплінарного провадження (свідки, заявники, інші працівники прокуратури, яких залучають, наприклад, для складання актів, та ін.).

З набранням чинності окремих положень розділу 6 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014, суб'єкти дисциплінарного провадження щодо прокурорів кардинально зміняться й до них можна буде віднести таких осіб: 1) суб'єктів звернення зі скаргою; 2) суб'єкта, стосовно якого здійснюється дисциплінарне провадження (прокурор); 3) суб'єктів дисциплінарної

юрисдикції (Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів, член Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, що перевіряє інформацію про вчинене прокурором дисциплінарне правопорушення; Вища рада юстиції); 4) допоміжні суб'єкти дисциплінарного провадження (Секретаріат Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, представники заявника та прокурора, відносно якого здійснювалося провадження, інші особи, запрошені Комісією для участі у засіданні) [184, с.176-177].

Таке авторське бачення достатньою системно визначає суб'єктний склад дисциплінарного провадження в системі прокуратури, однак, на нашу думку до певної міри проігноровані традиційні для системи правовідносин елементи, а саме, прокурора (особа, яка притягається до дисциплінарної відповідальності) розглядається в якості суб'єкта провадження. У даному випадку автор здійснив ототожнення суб'єктів та учасників дисциплінарних проваджень, що не є правильним. Прокурор, якого притягають до відповідальності – учасник, але не суб'єкт дисциплінарного провадження, скоріше він є об'єктом дисциплінарного впливу. Тому ми пропонуємо розділяти учасників провадження та його суб'єктів.

Слід також вказати, що в практиці діяльності прокуратури виникають певні особливі випадки, які обумовлюють певний алгоритм дій щодо дисциплінарних проваджень прокурорів. Наприклад, яким чином повинно вирішуватись питання про притягнення до відповідальності прокурора у разі виявлення конфлікту інтересів. У цьому випадку алгоритм притягнення до відповідальності врегульовано Законом України «Про запобігання корупції» [172], статтею 1 якого визначено термін «потенційного конфлікту інтересів» як наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи не вчинення дій під час виконання зазначених повноважень. Цією ж статтею надано поняття «реального конфлікту інтересів» як суперечності між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на

об'єктивність або неупередженість прийнятих рішень, або на вчинення чи не вчинення дій під час виконання зазначених повноважень. Відповідно підпункту «е» пункту 1 частини 1 статті 3 Закону суб'єктами, на яких поширюється дія цього Закону є «посадові та службові особи органів прокуратури».

Статтею 28 розділу V «Запобігання та врегулювання конфліктів інтересів» передбачено обов'язок суб'єкта:

- вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенціального конфлікту інтересів;

- повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенціального конфлікту інтересів безпосереднього керівника, а у випадку перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника – Національне агентство чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів, відповідно;

- не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів;

- вживати заходів щодо врегулювання реального чи потенціального конфлікту інтересів.

Безпосередній керівник або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення або ініціювання звільнення з посади, якому стало відомо про конфлікт інтересів підлеглої йому особи, зобов'язаний вжити передбачені законом заходи для запобігання та врегулювання конфлікту інтересів такої особи. Законом «Про запобігання корупції» (стаття 29) передбачено заходи зовнішнього та самостійного врегулювання конфлікту інтересів, відповідно чого зовнішнє врегулювання здійснюється шляхом:

- усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів;

застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчинення нею певних дій чи прийняття рішень;  
обмеження доступу особи до певної інформації;  
перегляду обсягу службових повноважень особи;  
переведення особи на іншу посаду;  
звільнення особи.

Суб'єкти Закону «Про запобігання корупції», в тому числі посадові та службові особи органів прокуратури, у яких наявний реальний чи потенційний конфлікт інтересів, можуть самостійно вжити заходів щодо його врегулювання шляхом позбавлення відповідного приватного інтересу з наданням підтверджуючих це документів безпосередньому керівнику або керівнику органу, до повноважень якого належить звільнення або ініціювання звільнення з посади. При цьому ст. 34 передбачається звільнення особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи з займаної посади у зв'язку з наявністю конфлікту інтересів у разі, якщо реальний чи потенційний конфлікт інтересів у її діяльності має постійний характер і не може бути врегульований в інший спосіб, в тому числі через відсутність її згоди на переведення або на позбавлення приватного інтересу [172].

Інше питання, яке носить суто практичний характер полягає у можливості або неможливості застосування п.3 ст.9 Дисциплінарного статуту прокуратури України до керівників (заступників керівників) місцевих прокуратур.

Щодо застосування п. 3 ст. 9 Дисциплінарного статуту прокуратури України до керівників (заступників керівників) місцевих прокуратур такого виду дисциплінарного стягнення як пониження в посаді, то він є недопустимим з наступних підстав. Статтею 9 Дисциплінарного статуту прокуратури України, затвердженого постановою Верховної Ради України від 6 листопада 1991 року № 1796-ХІІ, визначено перелік дисциплінарних стягнень, які можуть застосовуватись до прокурорсько-слідчих працівників, серед яких передбачений і такий вид дисциплінарного стягнення як пониження в посаді.

Цей вид стягнення фактично передбачає можливість тимчасового переведення працівника без його згоди (тобто примусово) на іншу роботу. Після прийняття Конституції України 1996 року відповідні зміни до статті 9 Статуту не були внесені, проте виходячи з того, що Конституція України має найвищу юридичну силу, а її норми є нормами прямої дії, це зобов'язує при виборі заходу дисциплінарного стягнення керуватись насамперед нормами Конституції України.

У зв'язку з цим слід дійти до висновку, що правила Статуту, які передбачають можливість тимчасового переведення працівника без його згоди на іншу роботу в порядку дисциплінарного стягнення не можуть застосовуватись, оскільки таке переведення суперечитиме прямій нормі Конституції України щодо заборони примусової праці.

Саме така правова позиція з цього питання викладена у постанові Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 року № 9 «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя», якою чітко зазначено, що не можуть застосовуватись як такі, що суперечать Конституції, правила статей 32, 33, 34 КЗпП, відомчих положень чи статутів про дисципліну тощо, які передбачають можливість тимчасового переведення працівника без його згоди на іншу роботу в порядку дисциплінарного стягнення.

За таких обставин у разі оскарження працівником прокуратури накладеного на нього дисциплінарного стягнення у вигляді пониження в посаді будь-який суд при прийнятті рішення обов'язково керуватиметься вищезазначеним роз'ясненням Пленуму Верховного Суду, а тому безсумнівно визнає застосоване стягнення неправомірним.

Статтею 49 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII, яка набрала чинності 15 квітня 2017 року одночасно із втратою чинності Дисциплінарним статутом прокуратури України, встановлено вичерпний перелік видів дисциплінарних стягнень, які можуть бути накладені на прокурора. Серед них такий вид стягнення як пониження в посаді відсутній, що свідчить про те, що порядок притягнення до дисциплінарної

відповідальності прокурорів також приведено у відповідність до норм Конституції України.

На фоні сказаного, цікавою виглядає офіційна статистика Генеральної прокуратури України щодо кількості та результатів проведених службових розслідувань. Слід зауважити, що Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів тільки розпочинає активно працювати, а тому інформація про дисциплінарні провадження можна дізнатись зі звітів інших підрозділів Генеральної прокуратури України. Зокрема, Генеральною інспекцією Генеральної прокуратури України у 2017 році завершено понад 200 службових розслідувань.

За вчинення дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у їх об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури, порушення Присяги працівника прокуратури, Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури до дисциплінарної відповідальності притягнуто близько 40 працівників органів прокуратури більшість з яких звільнено. Майже 30 працівників прокуратури не пройшли таємну перевірку доброчесності, у зв'язку із чим їх притягнуто до відповідальності, у тому числі 12 – звільнено. За порушення вимог фінансового контролю до дисциплінарної відповідальності притягнуто 10 працівників, з яких 5 — звільнено. За зверненням Генеральної інспекції Національне агентство з питань запобігання корупції розпочало повну перевірку декларацій 2 працівників прокуратури. Крім того, до НАЗК спрямовано заяви про проведення повної перевірки декларацій ще 14 працівників прокуратури та повідомлено про понад 40 випадків неподання чи несвоєчасного подання електронних декларацій. Також до Департаменту захисту економіки Національної поліції України направлено матеріали щодо 16 працівників прокуратури для притягнення їх до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією. За результатами досудового розслідування у кримінальних провадженнях слідчих Генеральної інспекції 10 особам повідомлено про підозру у вчиненні злочинів, пов'язаних з

отриманням неправомірної вигоди. Кримінальні провадження щодо 5 осіб за фактами отримання неправомірної вигоди скеровано до суду [188]. Дійсно, ця інформація не в повній мірі стосується дисциплінарних проваджень, але є надзвичайно корисною для загального уявлення про дотримання законності в самій системі органів прокуратури.

Отже, незважаючи на те, що законодавцем значно підсилено правові гарантії неупередженості застосування дисциплінарної відповідальності до працівників прокуратури, вбачаємо, що Законом України «Про прокуратуру» відносини дисциплінарного процесу неурегульовані повною мірою, оскільки: по-перше, відсутні норми, які регламентують процес застосування заохочень; по-друге, застосовано вузькоформальний підхід до визначення терміну дисциплінарне провадження, тобто, законодавцем розмежовані процедури застосування заохочень та процедури застосування дисциплінарної відповідальності (хоча з теоретичної точки зору це відносини одного роду); по-третє, процедури застосування дисциплінарної відповідальності регламентовані як законом, так і підзаконними правовими актами, між якими виникають колізії та суперечності.

Пропонується наступне авторське визначення поняття дисциплінарного провадження в органах прокуратури, а саме, як: сукупність правових норм та врегульованих правовими нормами дій щодо застосування заходів заохочення та дисциплінарної відповідальності в органах прокуратури, метою яких є забезпечення дисципліни в органах прокуратури.

З метою покращення роботи щодо дисциплінарних проваджень необхідно:

1. Створити правові та організаційні передумови для повноцінної інституціональної незалежності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

2. Удосконалити правовий статус Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів метою повного приведення його до норм Конституції України у питаннях здійснення розгляду справ щодо дисциплінарної відповідальності прокурорів. Для цього, серед функцій Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії

прокурорів необхідно передбачити здатність до розгляду справ про дисциплінарну відповідальність прокурора (статті 45, 74), яка повинна стати стадією дисциплінарного провадження.

Водночас на завершення даного підрозділу, слід також звернути увагу на законопроектну роботу, яка проводиться останнім часом в частині удосконалення законодавства про прокуратуру. Зокрема, мова йде про законопроекти № 7165 та № 7165 -1 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів». Погоджуючись із необхідністю внесення змін до Закону України «Про прокуратуру», з метою уточнення та врегулювання повноважень Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, вважаємо за необхідне висловити наступні зауваження.

Законопроект, маючи на меті забезпечити комплексне, незалежне та ефективне функціонування КДКП насправді розбалансовує процедуру добору кадрів до органів прокуратури та призначення прокурорів. Слід зауважити, що у законопроекті містяться положення, які не відповідають не лише його меті, а вимогам чинного законодавства. Зміст законопроекту стосується не лише діяльності КДКП, а й іншим питанням, які вже врегульовані чинним законодавством (наприклад, вимогам до військових прокурорів). Зміни у повноваженнях Генерального прокурора (стаття 9 Закону України «Про прокуратуру») та повноваженнях керівників регіональних прокуратур (стаття 11 Закону України «Про прокуратуру») щодо реалізації рішень КДКП про дисциплінарні стягнення позбавляють вказаних осіб будь-якої можливості прийняття особистих рішень, в той же час оформлюються їх наказом. Новела суперечить і чинній, і запропонованій редакції п. 5 ч. 1 ст. 77 Закону «Про прокуратуру»: – «5) за результатами дисциплінарного провадження і за наявності підстав, передбачених цим Законом, приймає рішення про накладення на прокурора Генеральної прокуратури України, регіональної та місцевої прокуратури дисциплінарного стягнення». Очевидно, що накладення дисциплінарного стягнення Закон залишає за КДКП, оскільки з точки зору



права, той, хто приймає рішення про накладання стягнення, той і може його застосовувати, адже в іншому разі таке рішення не було б пов'язаним із відповідальністю органу. Той, хто приймає рішення, той і застосовує стягнення, бо бере відповідальність за рішення. Інше питання, виконання рішення. З усією очевидністю керівник прокуратури не є виконувачем рішення КДКП, адже видання наказу про застосування стягнення, як це передбачає і чинна, і нова редакція Закону, означає, що у разі оскарження, оскаржуватися буде наказ, а не рішення КДКП. У такому разі КДКП відвертає від себе відповідальність за своє рішення і перекладає її на керівника прокуратури відповідного рівня. Отже, саме КДКП повинно застосовувати стягнення, оскільки приймає рішення про його застосування. Окрім формальної нелогічності, такі повноваження КДКП містять ознаки авторитаризму і нівелюють її створення як запобіжного заходу від кадрового свавілля. В такій редакції закону повноваження, за допомогою яких можливим є здійснення тиску на прокурора, як на процесуальну фігуру, будуть сконцентровані в одних руках – КДКП, чим створиться реальна загроза незалежності та неупередженості судочинства.

Запропонована в проекті процедура відбору та призначення Генерального прокурора концентрує у руках КДКП невиправдано широкі можливості впливу на прокуратуру в цілому. У комплексі з обов'язковістю кадрових рішень КДКП для останнього, Генеральний прокурор перетвориться у повністю керовану Комісією фігуру, руками якої буде реалізовуватись можливість грубого втручання у процесуальні аспекти діяльності прокуратури через кадрові зміни та загрози притягнення до дисциплінарної відповідальності. Отже, законопроектні ініціативи, які здійснюються в нинішніх умовах повинні здійснюватися виважено і з обов'язковим прогнозом пропонованих змін.

### **2.3. Адміністративна діяльність при реалізації прокурорами конституційних функцій**

Проведена конституційна реформа заклала підвалини нової концепції прокурорської діяльності, у якій відсутні механізми загального нагляду, а прокуратура виступає основним елементом системи кримінальної юстиції. Слід згадати наукові погляди деяких авторів, які зауважують, що потреба в прокуратурі обумовлена необхідністю підтримання твердого режиму законності в державі. Управління суспільством держава здійснює за допомогою видання законів, підзаконних актів, в яких містяться правові норми, що регулюють найрізноманітніші відносини. Ефективність законності полягає в її всебічному забезпеченні. Боротьбу з правопорушеннями можуть і повинні вести всі державні органи. Але вони, по-перше, ведуть її в зв'язку з виконуваними ними функціями з управління, правосуддя тощо, а по-друге, самі можуть допускати різні порушення законності з огляду на відомчу чи іншу зацікавленість або неточне розуміння змісту закону. Тому необхідна особлива система органів, що займалась би виключно здійсненням нагляду за суворим і точним виконанням законів у державі [189, с. 5]. Таке твердження радянського вченого Л.Ф. Козлова видається достатньо обґрунтованим і справедливим по відношенню до місця, ролі та значення прокуратури в радянській системі державних інституцій. Натомість перехід до нової, європейської, більш гнучкої моделі прокурорської діяльності потребує формування чіткого уявлення про нове її призначення.

Дійсно, 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 (на даний час їх чотири), 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.

Слід вказати, що прокуратура набуває рис суб'єкта кримінальної юстиції. З цього приводу М.А. Погорецький зазначає, що прокурор здійснює єдину функцію – обвинувачення, яка полягає в установленні події кримінального правопорушення, викритті особи, яка вчинила кримінальне правопорушення (її встановлення, повідомлення їй про підозру), складанні обвинувального акта, пред'явлення обвинувачення, підтримання його в суді, застосування заходів забезпечення кримінального провадження [190]. У реальності стаття 2 Закону України «Про прокуратуру» передбачає, що на прокуратуру покладаються такі функції:

- 1) підтримання державного обвинувачення в суді;
- 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених 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 [69].

Отже, бачимо, що станом на тепер маємо дві функції, пов'язані із участю у судовому процесі і дві функції наглядового змісту. Причому фактично усі вони за змістом суперечать нормам Конституції України, яка передбачає, що прокуратура здійснює:

- підтримання публічного обвинувачення в суді;
- 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;
- представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [86]. Ми усвідомлюємо, що, незважаючи на відмінність у назвах цих функцій, їх зміст по суті залишається незмінним, а тому приділяти цьому питанню уваги не будемо, апріорі, вважатимемо, що приведення закону у відповідність Конституції, це справа часу.

Проаналізуємо, які внутрішньоорганізаційні заходи здійснюються прокурорами для реалізації конкретної конституційної функції.

Підтримання публічного обвинувачення в суді. Дана функція стала еволюційним продовженням функції підтримання державного обвинувачення в суді. Досліджуючи важливість та специфіку цієї функції, М.І. Мичко вказав, що, по-перше, функція державного обвинувачення названа в Основному Законі першою серед інших напрямків діяльності прокуратури (хоча навряд чи можна стверджувати, що інші функції менш важливі); по-друге, підтримання державного обвинувачення у суді прокурором розглядається як один із принципів кримінального судочинства, який, будучи закріплений у Конституції України, піднятий, таким чином, на якісно новий, конституційний рівень [4, с. 56]. Дійсно, нова роль прокуратури в якості основного учасника кримінального провадження вимагає від формування чіткої державної позиції щодо обвинуваченої особи. Мабуть, саме тому стаття 22 Закону України «Про прокуратуру» містить по суті відсилочну норму і передбачає, що прокурор підтримує державне обвинувачення в судовому провадженні щодо кримінальних правопорушень, користуючись при цьому правами і виконуючи обов'язки, передбачені Кримінальним процесуальним кодексом України [69]. На відміну від цього формулювання, норми попереднього закону України більш детально розкривали призначення прокурорів в судовому процесі.

Зокрема, у статті 34 Закону України «Про прокуратуру» (1991 року) зазначалось, що прокурор, який бере участь в розгляді справ у судах, додержуючи принципу незалежності суддів і підкорення їх тільки закону, сприяє виконанню вимог закону про всебічний, повний і об'єктивний розгляд справ та постановленню судових рішень, що ґрунтуються на законі [191]. На справді, прокуратура не може «сприяти виконанню вимог закону», як це зазначалось раніше законі, а повинна бути одним (хоча і надважливим) із учасників судового провадження.

Розглядаючи прокурора в якості державного обвинувача, І.В. Гловюк відводила йому центральне місце в системі кримінальної юстиції. Зокрема, вона зазначала, що прокурор здійснює функції кримінального переслідування та нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням [192, с. 37]. Насправді, КПК України чітко, хоча, на нашу думку, не зовсім обґрунтовано, визначив, яким чином необхідно розуміти державне обвинувачення як форму діяльності прокуратури.

Державне обвинувачення - процесуальна діяльність прокурора, що полягає у доведенні перед судом обвинувачення з метою забезпечення кримінальної відповідальності особи, яка вчинила кримінальне правопорушення [193]. Таке визначення, що міститься в Кримінальному процесуальному кодексі України (ст.3) безапеляційно спрямовує прокуратуру на забезпечення притягнення до кримінальної відповідальності. Проте, чи є такий підхід виправданим і чи на справді прокурор повинен постійно прагнути до притягнення злочинця до відповідальності? На нашу думку, такий підхід не зовсім правильним. Роль прокурора в умовах докорінної зміни статусу повинна відповідати новим, а також світовим практикам. Дійсно, якщо підходити до прокурорської діяльності комплексно, бачимо, що роль, яка відведена цьому органу в якості суб'єкта кримінальної юстиції, полягає в більшій мірі у обґрунтуванні обвинувальної позиції, що, на наш погляд, видається не зовсім вірним. Призначення прокуратури полягає у забезпеченні встановлення істини і

формуванні справедливої державної позиції. Де-факто, ми вважаємо, що прокурор повинен надавати «державний обґрунтований висновок», який відображав би позицію щодо можливості притягнення до відповідальності, а не передбачав би її безумовне настання.

Таке наше твердження повністю узгоджується з міжнародно-правовими стандартами прокурорської діяльності, і рекомендації (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя зокрема, яка передбачає, що «прокурори - це представники органів державної влади, які від імені суспільства та у суспільних інтересах забезпечують правозастосування у випадку, якщо порушення закону тягне за собою кримінальне покарання, з урахуванням, з одного боку, прав особи, а з другого, необхідності дієвості системи кримінального правосуддя [194].

Крім того, відповідаючи на питання, чи бере участь прокуратура (прокурор) у здійсненні правосуддя, В.С. Бігун зазначав наступне: «на перший погляд, відповідь заперечна, оскільки, як зазвичай встановлюється, «правосуддя здійснюється виключно судами». Правосуддя також визначається як державна діяльність судів (судова діяльність). У цьому випадку вже йдеться про обов'язкову (в окремих випадках) участь у судовому процесі не лише судді, але й інших осіб, зокрема й прокурора. Істотною є роль прокурора у встановленні істини в судовому процесі; при цьому він, подібно до судді, теж керується власним «внутрішнім переконанням»» [195], [196, с. 4].

Зважаючи на предмет та об'єкт нашого дослідження, нам важливо визначити, які саме заходи здійснюються в прокуратурі для ефективного підтримання публічного обвинувачення в суді. Для цього спочатку розглянемо систему повноважень прокурорів в судовому провадженні. Їх система, після аналізу ст. ст. 36, 331–333, 336–341, 344, 347, 349–364, 380–382, 383–384, 387, 468–470, 472–476, 477, 500, 512, 516 КПК України, може бути умовно розподілена на:

–процесуальні повноваження прокурора у кримінальному провадженні;

– повноваження керівника органу прокуратури.

Дослідивши першу групу, можемо констатувати, що вони реалізуються вже в процесі кримінального провадження, як сторони обвинувачення в судовому розгляді і не пов'язані зі здійсненням будь-яких заходів адміністративної діяльності. Натомість група повноважень керівника органу прокуратури щодо підтримання публічного обвинувачення в суді прямо пов'язана із адміністративною діяльністю. Зокрема, керівник органу прокуратури у судовому провадженні має право:

– скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих та прокурорів нижчого рівня у межах строків досудового розслідування (ч. 6 ст. 36 КПК України);

– замінити прокурора, який підтримує державне обвинувачення в суді, на іншого прокурора у випадках, передбачених кримінальним процесуальним законодавством України (ч. 3 ст. 37 КПК України);

– самостійно брати участь в судовому розгляді (ч. 2 ст. 341 КПК України);

– погоджувати або відмовляти у погодженні процесуальних документів, пов'язаних із зміною обвинувачення, висуненням додаткового обвинувачення та відмовою від підтримання державного обвинувачення, початком провадження щодо юридичної особи (ст. 341 КПК України) [193].

Мова йде про те, що керівник прокуратури здійснює внутрішньоупорядковуючий і організуючий вплив на підлеглих прокурорів, якими, приймаючи відповідальність за загальний результат, спрямовує та визначає акценти щодо професійної діяльності прокурорів, щодо реалізації цієї функції. Отже, можемо говорити, що перший аспект адміністративної діяльності щодо підтримання публічного обвинувачення в суді полягає у здійсненні керівником прокуратури управлінського впливу на процеси кадрово-професійного та належно-документального забезпечення щодо реалізації цієї функції, що проявляється в можливості заміни прокурора, скасування незаконних та необґрунтованих постанов, погодженні процесуальних документів тощо.

На рівні Генеральної прокуратури України, реалізація цієї функції покладається на Департамент підтримання державного обвинувачення та представництва інтересів громадянина або держави в судах, у складі якого функціонує управління підтримання державного обвинувачення в суді (воно діє у складі відділу забезпечення державного обвинувачення у регіонах; відділу державного обвинувачення у вищих судах) [197].

Основними завданнями цього управління є:

- організаційне та методичне забезпечення ефективної реалізації прокурорами на стадіях перегляду судових рішень, покладених законом повноважень, виконання інших завдань кримінального провадження, спрямованих на захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, а також охорону прав, свобод та законних інтересів його учасників, контроль за виконанням вимог Закону України «Про прокуратуру», наказів Генеральної прокуратури України на вказаному напрямі діяльності;
- участь у провадженнях з перегляду судових рішень у касаційному порядку та Верховним Судом України;
- за дорученням керівництва Генеральної прокуратури України здійснення повноважень прокурора у кримінальному провадженні [197].

Ключовим етапом, де виникають відносини, які прямо пов'язані з адміністративною діяльністю, є стадія підготовки прокурора до безпосередньої участі у підтриманні публічного обвинувачення в суді. Мова йде про те, що прокурор повинен провести комплекс заходів, які не носять імперативного характеру і в більшій мірі носять організуючий зміст. Це, зокрема:

- а) аналіз та оцінка доказів;
- б) ознайомлення із законодавством, судовою практикою, методичними рекомендаціями, які стосуються особливостей розслідування та розгляду кримінальних проваджень окремих категорій;
- в) розроблення плану участі у судовому розгляді, особливо при допиті обвинуваченого, свідків, експертів, проведенні експертиз, виконанні інших судових дій;



г) складання тез або тексту обвинувальної промови [198].

Для того, щоб прокурор міг здійснити і заходи, кримінальне провадження (справа), повинно бути належним чином зареєстроване, обліковане і розписане керівником безпосередньому виконавцю. Твердження про те, що саме в цьому етапі найбільш широко є відносини адміністративної діяльності ми обґрунтовуємо тим, що сам процес від початку кримінального провадження до моменту підтримання публічного обвинувачення проходить цілий ряд управлінських процедур, які об'єднуються в єдину систему, однак мають чітко виражену процесуальну і процедурну форми, що виражені в управлінських рішеннях керівника органу прокуратури, інших працівників прокуратури, спрямованих на реалізацію розглядової функції. Наприклад, на відділ державного обвинувачення у вищих судах Департаменту підтримання державного обвинувачення та представництва інтересів громадянина або держави в судах Генеральної прокуратури України покладається: вивчення кримінальних проваджень (справ), що надійшли на розгляд Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, та підготовка висновків за його результатами. Формування позиції щодо законності оскаржуваних судових рішень з урахуванням висновків Верховного Суду України щодо застосування норм права, викладених у його постановках; періодичне вивчення касаційної практики у кримінальних провадженнях, підготовка листів з окремих питань застосування чинного законодавства; підготовка проектів заяв про перегляд рішень судів касаційної інстанції Верховним Судом України у випадку неоднакового застосування норм кримінального та процесуального права щодо подібних правовідносин; опрацювання проектів постанов пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ з питань кримінального судочинства, підготовка зауважень та пропозицій до них; вивчення матеріалів і підготовка висновків у кримінальних провадженнях, які переглядаються Верховним Судом України; забезпечення участі прокурора в судовому провадженні з перегляду судових рішень у касаційному порядку Вищим

спеціалізованим судом України з розгляду цивільних і кримінальних справ та участі в перегляді судових рішень Верховним Судом України; розміщення на офіційному веб-сайті Генеральної прокуратури України результатів розгляду кримінальних справ та проваджень у касаційній інстанції, Верховним Судом України; контроль за своєчасністю надходження копій касаційних скарг з регіональних прокуратур; вивчення якості та обґрунтованості касаційних скарг регіональних прокурорів, ініціювання внесення до них змін, доповнень або відмови від них; вивчення стану організації роботи щодо касаційного реагування в регіональних прокуратурах з наданням практичної допомоги та вжиття заходів до усунення недоліків у їх діяльності з цих питань; підготовка інформаційних листів та листів-зауважень за наслідками розгляду конкретних кримінальних проваджень у касаційному порядку у випадку зміни чи скасування судових рішень за касаційними скаргами інших учасників процесу або відмови в задоволенні касаційної скарги прокурора, а також при виявленні істотних порушень закону під час здійснення кримінального провадження; підготовка інформаційних листів до регіональних прокуратур про судові рішення Верховного Суду України у кримінальних провадженнях, які є обов'язковими відповідно до вимог ст. 458 КПК України; вирішення звернень громадян, запитів і звернень народних депутатів України, представників державних та громадських організацій, а також інших осіб, розгляд запитів на інформацію з питань, що належать до компетенції відділу [197].

Отже, як видно із аналізу повноважень, вони зводяться до аналітичної, інформаційної, методичної роботи, а також в особливих випадках, безпосередньої участі у судових процесах, а також опрацювання відповідних звернень громадян. Існування чітко визначеної організаційної структури, яка побудована за функціональним принципом, також передбачає чітку та злагоджену управлінську взаємодію, а також ефективне керівництво, що є додатковим аргументом існування адміністративних відносин в цій царині.

2. Друга функція прокуратури - представництво інтересів громадянина або держави в суді.

Представництво, як теоретична категорія, в науці знаходить інколи достатньо нові, але вкрай цікаві аспекти, які, натомість, не можуть бути невраховані. Так, зокрема, цікавою та актуальною для нашого дослідження є думка О.Л. Невзгодіної, яка пропонує особливе трактування представництва як правовідносин, які, будучи немайновими, характеризуються тим, що в результаті його реалізації відбувається «організація» (виникнення, зміна або припинення інших правовідносин), що дозволяє віднести представництво до числа організаційних правовідносин [199, с. 18]. Теоретична конструкція представництва в якості організаційних правовідносин до певної міри підходить під модель представництва в якості функції прокуратури, адже являє собою вкрай специфічну діяльність, що здійснюється особливими правоохоронним органом і спрямовується на різні за своєю природою правовідносини.

Прояв адміністративної діяльності керівника при здійсненні представництва інтересів громадянина або держави в суді іншими прокурорами (підрозділу, відділу) поза межами кримінального переслідування, на наш погляд, можливий, по-перше, у формі прийняття рішення про вступ у справу щодо здійснення представництва прокурора за результатами вивчення матеріалів, по-друге, у формі інформаційних, організаційних, контрольних дій, рішень, призначенням яких є забезпечення ефективної діяльності прокурорів підрозділу, відділу у реалізації такої функції.

Представництво органу прокуратури – це пряме зовнішньо управлінське адміністративне повноваження прокурора тієї адміністративно-територіальної одиниці, у якій він є керівником. Керівник прокуратури бере участь у міжвідомчих конференціях, нарадах, з'їздах представників державних органів та установ щодо вирішення конкретних питань чи проблем в регіоні. Також, керівник може надавати інтерв'ю для засобів масової інформації, виступати від імені прокуратури на вимогу місцевої громади чи представляти інтереси України у міжнародних організаціях та компетентних органах, у відносинах які віднесені до компетенції прокуратури України.

Саме по собі існування цієї функції на момент її інтеграції в нову систему функцій прокуратури, що було здійснено у нормах нового закону України «Про прокуратуру» викликало безліч застережень та зауважень з боку правозахисників, вчених, юристів-практиків. Дійсно, фактично кожна публічна державна інституція у своєму штаті має відповідні підрозділи правової роботи, одним із завдань яких є представництво та захист інтересів. Компромісом з боку законодавця була редакція статті 23 означеного закону, у якій передбачається, що представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді, полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави, у випадках та порядку, встановлених законом. Означена стаття також по суті містить підстави для такого представництва:

1). прокурор здійснює представництво в суді інтересів громадянина (громадянина України, іноземця або особи без громадянства) у випадках, якщо така особа не спроможна самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або не належним чином здійснюють її захист.

2). прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або не належним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу [69].

Розгляд компетенційної складової представництва викликає постановку питань, частина з яких має принципове значення. Одне з них наступне: для чого законом України «Про прокуратуру» прописуються потенційні складнощі для представництва прокуратурою держави в особі Кабінету Міністрів України та Національного банку України? Адже вже зазначеною статтею закону

передбачається обов'язкова вказівка чи наказ Генерального прокурора України, якими повинні бути уповноважені прокурори відповідного рівня.

Крім того, міжнародні стандарти прокурорської діяльності і практика цієї діяльності за кордоном застерігає, що необхідно відрізнити інтереси носіїв державної влади та публічні (державні) інтереси. В ідеальному випадку здійснення функцій щодо захисту державних інтересів (у тому числі, обвинувачення) не повинне поєднуватися або плутатися з функцією захисту інтересів чинного уряду, інтересів інших інституцій держави чи навіть інтересів політичної партії [194].

На наш погляд, означені вище державні інституції здатні самотійно, власними силами відстоювати свої інтереси у судах, без жодної участі органів прокуратури. Зважаючи на це, пропонуємо абзац третьої частини третьої статті 23 Закону України «Про прокуратуру» - виключити.

Цікавим видаються положення спеціалізованого наказу Генеральної прокуратури України «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» від 28 травня 2015 року №6 гн, у якому зазначається, що відомості щодо наявності підстав для застосування представницьких повноважень прокурори повинні отримувати з:

- інформації, що надходить до прокуратури від органів державної влади, органів місцевого самоврядування і державного нагляду (контролю);
- матеріалів кримінальних проваджень, справ про адміністративні, у тому числі корупційні правопорушення;
- публікацій у засобах масової інформації, у тому числі мережі Інтернет;
- документів, розміщених у Єдиному державному реєстрі судових рішень;
- звернень фізичних і юридичних осіб, депутатів усіх рівнів, громадських об'єднань та організацій;

- інших джерел [121]. Тобто, виходить парадоксальна ситуація, при якій прокурор по суті повинен шукати інформацію, яка б стала підставою для представництва (окрім чотирьох випадків: стягнення шкоди за кошт державного бюджету; звільнення від арешту майна, яке стягується в дохід держави; надання особі психіатричної допомоги у примусовому порядку; усиновлення дітей іноземними громадянами.). У зв'язку з цим, взагалі постає питання про ефективність прокуратури на цьому напрямку. Для її встановлення, проаналізуємо офіційну статистику. Отже, за даними Генеральної прокуратури України у 2016 році кількість справ, що перебували у провадженні суду становила 15 463 справ, а сума, на яку було заявлено позови, заяви у цих справах складала 38 024 507 грн. При цьому цікавим є факт того, що сума, на яку реально виконано рішення суду складає 34 884 062 грн [200]. Незважаючи на достатньо якісну динаміку, можемо констатувати, що в інтересах громадян в судах розглядалось тільки 105 справ за участю прокуратури, при цьому сума, яка реально була стягнута в інтересах громадян складала всього 34 370 грн., що свідчить про здатність громадян захищати свої права власними силами і є додатковим аргументом не на користь прокуратури.

Як в питаннях підтримання публічного обвинувачення, так і досліджувана функція на рівні Генеральної прокуратури України управлінням представництва інтересів громадян або держави в суді. Основними завданнями якого є:

- організація діяльності органів прокуратури України з метою забезпечення ефективного представництва інтересів громадянина або держави в суді, контроль за виконанням вимог Закону України «Про прокуратуру», наказів Генеральної прокуратури України на вказаному напрямі;

- захист у суді прав і законних інтересів громадян у випадках, визначених законом, а також захист інтересів держави за наявності їх порушень або загрози порушень. Організація та реалізація заходів щодо поновлення порушених прав громадян або законних інтересів держави;

- представництво Генеральної прокуратури України та органів прокуратури України, їх посадових осіб у судах загальної юрисдикції при розгляді адміністративних, господарських, цивільних справ, у яких вони є сторонами або третіми особами;

- реалізація повноважень щодо участі у виконавчому провадженні при виконанні рішень у справах, в яких прокурором здійснювалося представництво інтересів громадянина або держави в суді;

- підготовка матеріалів для участі керівництва Генеральної прокуратури України у засіданнях Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Вищої ради юстиції [197].

Питання адміністративної діяльності у випадку забезпечення реалізації функції представництва, по суті аналогічна підтриманню публічного обвинувачення і зводиться до управлінських процесів у галузевих підрозділах та окремих прокуратурах, пов'язаних із здійсненням підготовчих та безпосередніх заходів представництва.

3. Функція, яка, мабуть, найбільш повно відображає призначення прокуратури в якості органу кримінальної юстиції є нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство.

Микола Руденко, досліджуючи процесуальне керівництво досудовим розслідуванням в якості нової функції прокуратури України, зазначав, що порівняльний аналіз процесуальних повноважень свідчить, що відтепер дізнавач і слідчий несуть відповідальність лише за законність та своєчасність здійснення процесуальних дій (ч. 1 ст. 40 КПК України). При цьому вони позбавляються будь-яких засобів для безпосереднього відстоювання власного внутрішнього переконання перед судом, не беруть участі в судовому провадженні, не наділені правом на оскарження незаконних судових рішень, прийнятих щодо розслідуваних ними кримінальних правопорушень тощо. Більше того, дізнавач і слідчий перебувають у залежності від керівника органу досудового розслідування, прокурора та слідчого судді, які здійснюють різні

форми контролю (нагляду) за їхньою процесуальною діяльністю. Враховуючи таке процесуальне становище дізнавача і слідчого в досудовому розслідуванні, законодавець України переніс основну відповідальність за результати розслідування кримінального правопорушення на прокурора, зобов'язавши його забезпечити швидке, повне і неупереджене розслідування цього правопорушення [201]. Бажання на державному рівні сформувати модель прокуратури, як ключового суб'єкта кримінальної юстиції призвело до формування у прокурорів у досудовому розслідуванні права здійснення процесуального керівництва суб'єктами органів дізнання і досудового слідства, натомість формою такого керівництва обрана функція прокурорського нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство.

Отже, зважаючи на законодавче формулювання норми статті 25 статусного закону, бачимо, що по суті існує дві форми діяльності у цій сфері:

а) нагляд у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням як вид нагляду;

б) нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування як вид контролю.

В.В. Кулаков, досліджуючи сутність прокурорського нагляду за у цій сфері зазначав, що покладені на прокуратуру завдання розподіляються на дві групи. Одна з них покликана сприяти розкриттю злочинів, виконанню вимог закону про невідворотність відповідальності за скоєний злочин, а друга – охороні прав і законних інтересів громадян, які знаходяться під слідством, а також інших юридичних та фізичних осіб, втягнутих у кримінальний процес. Названі завдання перебувають у відносинах конкуренції, оскільки на практиці виконання перших завдань не сприяє та навіть в окремих випадках перешкоджає виконанню інших [202, с. 6]. На думку В.Л. Соколкіна, завданнями прокурорського нагляду за законністю здійснення оперативно-розшукової діяльності з метою виконання завдань оперативно-розшукової діяльності слід визначити:



а) сприяння оперативним підрозділам у комплексному, планомірному й активному здійсненні всього обсягу оперативно-розшукових заходів, передбачених національним законодавством про оперативно-розшукову діяльність;

б) належному документуванню здійснених оперативно-розшукових заходів;

в) використанню результатів оперативно-розшукової діяльності у процесі доказування у кримінальних справах відповідно до положень кримінально-процесуального законодавства, яким регламентуються збирання, перевірка та оцінка доказів;

г) своєчасне припинення порушень закону і конституційних гарантій особистості, вжиття відповідних заходів прокурорського реагування до усунення виявлених порушень законності, поновлення порушених прав і свобод громадян та юридичних осіб, притягнення винних посадових осіб до передбаченої законом відповідальності [203, с.617]. Натомість, стаття 25 Закону України «Про прокуратуру» не містить чіткої вказівки на призначення прокурорського нагляду в цій сфері, обмежуючись констатуванням того, що прокурор здійснює нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, користуючись при цьому правами і виконуючи обов'язки, передбачені Законом України "Про оперативно-розшукову діяльність" та Кримінальним процесуальним кодексом України [69].

Л. Європіна, провівши детальний аналіз положень галузевого наказу, а також Закону України «Про прокуратуру», змогла виділити й окремо розглянути найважливіші складові предмета прокурорського нагляду у сфері ОРД:

– додержання законів щодо підстав для проведення оперативно-розшукових заходів, заведення оперативно-розшукових справ;

– додержання законів щодо суб'єктів, наділених повноваженнями на здійснення оперативно-розшукової діяльності;

- додержання законів щодо відповідності оперативно-розшукових заходів цілям і завданням оперативно-розшукової діяльності;
- дотримання встановлених законодавством умов і порядку проведення оперативно-розшукових заходів, а також залучення громадян до їх здійснення на конфіденційній основі та засадах добровільності;
- додержання законів щодо умов і порядку проведення оперативно-розшукових заходів, а також залучення громадян до їх здійснення на конфіденційній основі та засадах добровільності;
- додержання законів щодо застосування окремих обмежень прав і свобод людини, обґрунтованості подань до суду про надання дозволу на проведення оперативно-розшукових заходів, зокрема на зняття інформації з каналів зв'язку;
- додержання законів про строки проведення оперативно-розшукових заходів, продовження, припинення та закриття оперативно-розшукових справ;
- додержання законів про порядок документування оперативно-розшукових заходів і використання її результатів;
- додержання відповідності відомчих наказів, інструкцій, розпоряджень та інших правових актів з питань проведення оперативно-розшукової діяльності вимогам законів [204].

Слушною є думка В. Малюги та К. Панасюк про те, що нагляд за додержанням законів у формі процесуального керівництва дає змогу прокурору за допомогою обов'язкових для виконання зазначеними органами вказівок, доручень, процесуальних дій та рішень безпосередньо спрямовувати перебіг кримінального провадження на стадії досудового розслідування, цілеспрямовано впливати на результат діяльності органів досудового розслідування та виконання ними завдань кримінального провадження, насамперед щодо захисту особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорони прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування [205].

Якщо звернутись до положень галузевого наказу, можемо бачити наступне.

Наказом Генеральної прокуратури України № 4гн від 19 грудня 2012 року «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» передбачається, які заходи здійснюються прокурорами за напрямком нагляду за додержанням законів у кримінальному провадженні. Зокрема, сказано, що першому заступнику та заступникам Генерального прокурора України, керівникам прокуратур усіх рівнів і галузевих підрозділів апаратів, прокурорам – процесуальним керівникам досудового розслідування необхідно забезпечити:

єдину систему організації нагляду за додержанням законів усіма органами досудового розслідування, підтримання державного обвинувачення, оскарження незаконних судових рішень, здійснення інших повноважень з цих питань;

безумовне реагування на виявлені порушення закону з часу надходження заяви, повідомлення про кримінальне правопорушення до прийняття остаточного рішення у провадженні;

швидке, всебічне, повне та неупереджене розслідування кримінальних правопорушень, обов'язкову участь прокурорів – процесуальних керівників досудового розслідування в їх судовому розгляді (у визначених законом випадках), поновлення порушених прав, свобод і законних інтересів учасників кримінального провадження;

своєчасне вжиття заходів до усунення причин та умов, які сприяли вчиненню кримінального правопорушення, відшкодування завданої ним шкоди фізичним та юридичним особам, державним і комунальним інтересам, розшуку майна, яке стало предметом злочинного посягання;

пред'явлення процесуальними керівниками цивільних позовів у кримінальному провадженні в установлених законом випадках [118]. По суті, ці заходи відображають головне призначення прокуратури у кримінальному провадженні. На фоні зазначеного, вказані положення наказу спрямовують діяльність прокурорів на здійснення належних адміністративних процедур,

необхідних для реалізації цієї, безумовно, важливої конституційної функції прокуратури.

Адміністративна побудова реалізації цієї функції прямо пов'язується зі структурою Генеральної прокуратури України, а саме із блоком підрозділів, які реалізують повноваження сфері протидії кримінальним правопорушенням (за виключенням слідчих підрозділів). Отже,

Департамент нагляду у кримінальному провадженні складається з:

управління нагляду за додержанням законів органами внутрішніх справ (відділ нагляду за додержанням законів при провадженні оперативно-розшукової діяльності; відділ нагляду за додержанням законів при розслідуванні злочинів проти життя; перший наглядовий відділ за додержанням законів при провадженні досудового розслідування та підтриманням державного обвинувачення; другий наглядовий відділ за додержанням законів при провадженні досудового розслідування та підтриманням державного обвинувачення; перший відділ процесуального керівництва досудовим розслідуванням і підтримання державного обвинувачення; другий відділ процесуального керівництва досудовим розслідуванням і підтримання державного обвинувачення;

управління нагляду за додержанням законів органами Служби безпеки України, Державної митної служби та Державної прикордонної служби України (відділ нагляду за додержанням законів при провадженні оперативно-розшукової діяльності; відділ процесуального керівництва досудовим розслідуванням і підтримання державного обвинувачення; відділ нагляду за досудовим розслідуванням і підтримання державного обвинувачення);

управління нагляду за додержанням законів органами фіскальної служби (відділ нагляду за додержанням законів при провадженні оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування, підтримання державного обвинувачення та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом; відділ процесуального керівництва досудовим розслідуванням і підтримання державного обвинувачення);

управління з розслідування корупційних злочинів, скоєних службовими особами, які займають особливо відповідальне становище (слідчий відділ; відділ інформаційно-аналітичного забезпечення; відділ процесуального керівництва досудовим розслідуванням і підтримання державного обвинувачення; відділ організаційно-методичної роботи та координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності; відділ приймання, опрацювання та аналізу оперативної інформації [118].

Департамент нагляду за додержанням законів органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю і корупцією складається з

управління нагляду за додержанням законів органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю (відділ нагляду за додержанням законів при провадженні досудового розслідування та підтримання державного обвинувачення; відділ процесуального керівництва досудовим розслідуванням та підтримання державного обвинувачення);

управління нагляду за додержанням законів органами, які ведуть боротьбу з корупційними злочинами (відділ нагляду за додержанням законів при провадженні досудового розслідування та підтримання державного обвинувачення; відділ процесуального керівництва досудовим розслідуванням та підтримання державного обвинувачення; відділ організації діяльності у сфері запобігання і протидії корупції; відділ нагляду за додержанням законів при провадженні оперативно-розшукової діяльності; організаційно-методичний відділ).

3. Департамент процесуального керівництва у кримінальних провадженнях слідчих центрального апарату:

Управління процесуального керівництва у кримінальних провадженнях слідчих (перший відділ процесуального керівництва; другий відділ процесуального керівництва; відділ процесуального керівництва у кримінальних провадженнях слідчих управління спеціальних розслідувань; відділ процесуального керівництва у кримінальних провадженнях слідчих

управління з розслідування злочинів, скоєних працівниками правоохоронних органів; організаційно-методичний відділ) [206].

Аналіз цієї структури дозволяє нам говорити про занадто ускладнену структуру. Існування дублюючих підрозділів формує передумови для компетенційної неузгодженості, інколи конкуренції, зниження оперативності реагування, що в кінцевому результаті, знижає ефективність усієї прокурорської діяльності на цьому напрямку. Зважаючи на це, структура органів прокуратури при реалізації цієї функції потребує корекції та оптимізації з метою спрощення управлінських та функціональних зв'язків.

Адміністративна діяльність на цьому напрямку полягає у наступному:

- погодження (при необхідності) з відповідними посадовцями прокуратур вищого рівня щодо повідомлення про підозру у вчиненні такого кримінального правопорушення, а також існування підстав для внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомостей про кримінальне правопорушення (наприклад, при злочинах, вчинених у складі організованої групи чи злочинної організації);
- прийняття управлінського рішення з боку керівника прокуратури щодо персонального складу прокурорів, які здійснюють нагляд (процесуальне керівництво) в конкретній справі;
- подальші кроки щодо проведення досудового розслідування (безперешкодне ознайомлення з матеріалами, документами й іншими відомостями, що стосуються розслідування тощо)
- налагодження спільної діяльності з органами досудового розслідування (надання відповідних доручень, проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій тощо);
- за необхідності винесення рішень щодо кадрової ротації службових осіб, які здійснюють досудове розслідування;
- прийняття (або погодження) належних процесуальних рішень.

Остання конституційна функція, яка поки що притаманна прокуратурі, – це функція 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. Основними завданнями діяльності на цьому напрямі визначити забезпечення нагляду за додержанням:

прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства і держави при виконанні покарань та інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи, відповідно до законів України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

законодавства щодо запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню із затриманими, взятими під варту та засудженими;

визначених законодавством вимог режиму, порядку та умов тримання затриманих осіб, а також осіб, до яких застосовано запобіжні заходи:

- тримання під вартою;
- поміщення до психіатричного закладу в умовах, що виключають їх небезпечну поведінку.

встановлених законодавством вимог режиму, порядку та умов тримання осіб, до яких застосовано інші заходи примусового характеру;

визначених законодавством вимог режиму, порядку та умов тримання, а також відбування покарань засудженими;

законодавства при виконанні покарань, не пов'язаних з позбавленням волі;  
законодавства під час здійснення оперативно-розшукової діяльності оперативними підрозділами органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів Державної пенітенціарної служби України;

законодавства при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення [123].

Слід констатувати, що це по суті єдина функція, яка дотепер проводиться у формі прокурорської перевірки. Галузевим наказом (№ 161 від 20 квітня 2016 року «Про організацію діяльності прокурорів з 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») прокурори повинні забезпечувати нагляд шляхом проведення регулярних перевірок, які здійснювати самостійно або із залученням у встановленому порядку необхідних спеціалістів (комплексні перевірки), а також за зверненнями, іншими повідомленнями, у тому числі у засобах масової інформації, мережі Інтернет або які надійшли на телефони «гарячої лінії», щодо захисту прав в'язнів, за матеріалами органів державного нагляду (контролю) або з власної ініціативи за наявності даних про порушення закону [123].

Щодо адміністративної діяльності та її правового забезпечення, слід відзначити наступне. По-перше, галузевий наказ на цьому напрямку не пройшов процедуру погодження та реєстрації в Міністерстві юстиції України, що ставить під сумнів взагалі легітимність правового забезпечення реалізації цієї функції. По-друге, адміністративна діяльність на цьому напрямку полягає у здійсненні комплексу заходів щодо початку наглядового провадження та його реалізації (включаючи винесення актів прокурорського реагування (вказівки)). По-третє, структурно, організаційне, методичне, управлінське забезпечення реалізації цієї функції прокуратури, недосконале, що проявляється в надто ускладненій структурі, ефективність якої є сумнівною (що підтверджується фактом того, що прокурори галузевого управління ГПУ) в прокурорських перевірках участі по суті не беруть, а здійснюють методичну допомогу прокурорам нижчого рівня).

#### **2.4. Адміністративна діяльність керівника органу прокуратури**

Реформа правоохоронних органів в Україні, що проходить у світлі євроінтеграційних процесів, помітно залишає свій слід і на адміністративній



діяльності, переформатування якої інколи принципово змінює уявлення про статус державної інституції. Незважаючи на те, що обсяг повноважень органів прокуратури поза межами кримінального переслідування суттєво обмежено із прийняттям Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII, реалізація участі у відносинах адміністративної діяльності є невід'ємним елементом правового статусу прокуратури, в першу чергу як суб'єкта публічного управління. При цьому, центрова увага до керівника прокуратури в царині науки адміністративного права пояснюється складною дуалістичною природою його місця у відносинах адміністративної діяльності: як елемент управлінського впливу на внутрішню організаційну та зовнішню функціональну спрямованість прокуратури. Пошук ефективної моделі комбінації менеджерських та правоохоронних начал у службовій діяльності керівника є запорукою не тільки високого рівня законності правоохоронної системи, а й побудови високотехнологічної владної вертикалі прокуратури за європейським зразком.

Як відомо, в будь-якій сфері соціальної організації роль керівника помітно відрізняється від інших учасників в першу чергу наявністю такої властивості як обсяг волі. В сфері публічного управління межі дискреційних повноважень тотожні величині відповідальності за прийняті рішення. У зв'язку із цим, закономірно, що стандарт вимог професійної компетентності до керівників значно вищий, ніж до інших державних службовців.

Органи прокуратури України – це особливо важливий правоохоронний орган держави, особа керівника якого повинна користуватися високою довірою в суспільстві, виступати гарантом законності, поваги до прав людини і талановитим менеджером одночасно. Усвідомлюючи важливість менеджерського фаху в органах прокуратури, законодавцем окремими нормами встановлено повноваження та статус керівників кожного рівня трьохступеневої системи прокуратури (Генеральної прокуратури України, регіональної прокуратури, місцевої прокуратури), а також спеціалізованих прокуратур військової та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури [69].

Керівниками прокуратури є посадові особи органів прокуратури, які на постійній основі здійснюють управління різними підрозділами органів прокуратури, мають ввірений підлеглий колектив і реалізують управлінські функції. Специфічним для прокуратури є співпадіння термінів «керівник» і «прокурор». Керівник органу прокуратури і сам орган прокуратури становлять аналог управлінської системи, властивості та якості якої строго описані законами менеджменту. Особливе значення в цій системі відводиться керуючому впливу, який виходить від суб'єкта, зокрема, сутності управлінської діяльності, сенсу та змісту взаємодії її компонентів, а також результативності [207, с. 182]. Л. Давиденко та П. Каркач зазначають, що організація роботи прокурорського колективу вимагає, по-перше, умілого розміщення людей і, по-друге, узгодження діяльності, об'єднання їх зусиль з метою найефективнішого вирішення завдань, що стоять перед даною системою [208, с. 12-14]. До цього слід додати, що Закон України «Про прокуратуру» 171 раз згадує керівника прокуратури.

До системи адміністративних посад в органах прокуратури, яким властиві управлінські повноваження, належать і заступники керівників. Законом про прокуратуру у ч.2. ст. 8, ч.2. ст. 10, ч.2. ст. 12 встановлюється їх відповідна чисельність на кожному рівні.

Генеральний прокурор, керівник регіональної та місцевої прокуратури згідно закону про прокуратуру здійснюють внутрішню адміністративну діяльність, яка реалізується через загально-організаційну, службово-дисциплінарну, нормотворчу, контрольну (наглядову) функції [69], виконання яких відрізняються між собою за характером, обсягом, змістом та режимом. Наприклад, Генеральний прокурор України функцію контролю реалізує шляхом делегування її своїм заступникам, а інколи навіть іншим суб'єктам системи органів прокуратури. Зокрема, здійснення контролю за організацією кадрової роботи Генеральний прокурор делегує, в тому числі, ректору Національної академії прокуратури України, який організовує навчання та підвищення кваліфікації прокурорів [117].

Іншою особливістю, яка встановлює обсяг адміністративної діяльності керівників в органах прокуратури є режим обмежених владно-розпорядчих повноважень очільника Генеральної прокуратури України не тільки у питаннях здійснення слідчо-прокурорської діяльності, а й у внутрішньо-організаційних та службових питаннях. Так, Законом України «Про Вищу раду правосуддя» від 21.12.2016 № 1798-VIII внесено зміни до діючого закону про прокуратуру в частині позбавлення Генерального прокурора повноважень із призначення та звільнення прокурорів місцевої та регіональної прокуратури. Згідно п.1 ч.9. ст. 71 Закону України «Про прокуратуру» на Раду прокурорів України, як орган прокурорського самоврядування, покладається вища кадрова політика [69]. У Резолюції № 1755 (2010) від 4 жовтня 2010 року «Функціонування демократичних інституцій в Україні» стверджується, що такі обмеження у внутрішній адміністративній політиці управління саме в органах прокуратури є необхідним інструментом балансування спротиву та переваг в демократичній державі [209].

Адміністративно-правовий статус керівника в органах прокуратури включає у себе такі елементи, як: службові повноваження (права і обов'язки), службові правообмеження, гарантії діяльності, а також службову деліктоздатність. Такий статус керівника має складний характер, поєднуючи правовий статус особистості, посадової особи, працівника прокуратури, керівника, а також і самих органів прокуратури, що відповідною мірою об'єктивується у адміністративному законодавстві [207, с.183]. Слід зауважити, що на рівні прокуратури сформовані стандарти взаємовідносин керівників прокуратур з підпорядкованими працівниками. Зокрема, у відносинах з підпорядкованими працівниками, керівники всіх рівнів мають поєднувати принциповість та вимогливість з повагою та доброзичливістю, не допускати грубощів та приниження людської гідності.

Керівний склад органів прокуратури повинен:

- здійснювати добір підпорядкованих працівників, об'єктивно враховуючи їхні моральні, професійні та ділові якості;

- сприяти творчому підходу працівників прокуратури до виконання своїх функцій, заохочувати їхню ініціативу, проявляти повагу до висловлюваних ними правових позицій;

- бути справедливим і об'єктивним в оцінці роботи підпорядкованих працівників, використовуючи їх моральне і матеріальне стимулювання, у тому числі щодо їхнього просування по службі;

- не спонукати працівників до виконання доручень, які виходять за межі їх службових обов'язків, вчинення протиправних дій, не допускати необґрунтованого притягнення до дисциплінарної відповідальності, звільнення, створення перешкод у просуванні по службі, фактів необ'єктивного підходу до оцінки їх професійних, ділових та особистих якостей;

- сприяти утвердженню в колективах товариської взаємодопомоги, позитивного морально-психологічного клімату;

- забезпечувати додержання підпорядкованими працівниками вимог Кодексу професійної етики, зокрема шляхом організації його вивчення та практичного застосування [80].

Нормотворча функція є основною формою реалізації адміністративної діяльності. За загальним уявленням, результатом нормотворчої функції є акт управління як правова форма виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єкта управління [210, с. 16]. Законом про прокуратуру передбачено, що керівники видають накази з питань, що належать до його адміністративних повноважень, у межах своїх повноважень, на основі та на виконання Конституції і законів України [69]. Серед іншого, слід вказати, що джерелами та об'єктами аналізу для забезпечення адміністративної діяльності керівника в органах прокуратури є законодавство України та підзаконні акти, інструкції; дослідження та розробки; спеціальні джерела інформації – судові рішення, постанови; кримінальні справи; скарги та заяви громадян; акти прокурорського реагування; цивільні та господарські справи; наглядові провадження; правові акти, перевірені в порядку нагляду; засоби масової інформації тощо; об'єктами – Верховна Рада України, Президент України, Уряд; судові та правоохоронні

органи – Конституційний Суд України, Верховний Суд України, Вищий господарський суд України, Міністерство юстиції України, Міністерство внутрішніх справ України, інші міністерства та відомства [207, с. 185]. Для розуміння обсягу адміністративних повноважень Генерального прокурора необхідно провести паралель із нормотворчою функцією. Із ч. 2 ст. 9 закону про прокуратуру випливає, що на відміну від інших керівників прокуратури, Генеральний прокурор є суб'єктом нормотворення, тобто, може виносити накази, які є нормативними актами і підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України [69]. Згідно п. а ч. 4 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, обов'язковій державній реєстрації підлягають нормативні акти, якщо в них є одна або більше норм, що: 1) зачіпають соціально-економічні, політичні, особисті та інші права, свободи й законні інтереси громадян, проголошені й гарантовані Конституцією та законами України; 2) мають міжвідомчий характер, тобто є обов'язковими для інших міністерств, органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, що не входять до сфери управління органу, який видав нормативно-правовий акт [211]. Отже, акти адміністративної діяльності прийняті в межах повноважень Генеральним прокурором України мають загальнодержавний характер, що свідчить про можливість суттєвого впливу на суспільні відносини, що виникають в державі.

Для встановлення інших особливостей правової природи адміністративної діяльності керівників в органах прокуратури недостатньо аналізу положень законодавства, виходячи із позиції його формального трактування. Більш глибокий науково-методологічний аналіз адміністративної діяльності керівників, на наш погляд, вбачається із використання надбань доктрини адміністративного права.

Фактично всі пострадянські вчення категорію «адміністративна діяльність» ототожнюють із внутрішньо організаційною, управлінською діяльністю в апараті державного органу. Це й не дивно, оскільки термін

«адміністрація» походить від латинського *administratio* і означає керівництво, управління [28]. Уніфікація широкого діапазону знань про систему адміністративної діяльності дозволяє виокремити наступні класичні ознаки його квінтесенції: 1) предмет охоплює організаційні та управлінські (адміністративні) відносини [212]; 2) регулюється нормами адміністративного права [213; 214]; 3) спрямована на забезпечення реалізації прав, свобод, інтересів, обов'язків фізичних та юридичних осіб [212-214]. Незважаючи на простоту для сприйняття та розуміння зазначених особливостей, кожна із них може піддаватись диференціації, поглиблення чи навпаки спрощення в окремих випадках при аналізі суб'єкта втілення такої діяльності. Разом з цим, адміністративну діяльність поза межами внутрішнього менеджменту у пострадянських працях виокремлюють лише в тому випадку, якщо суб'єкт адміністративної діяльності є прямим учасником адміністративного процесу і володіє адміністративними юрисдикційними повноваженнями та можливістю застосовувати заходи адміністративного примусу.

З новим розвитком науки з'являється так званий некласичний широкий підхід до розуміння адміністративної діяльності. У науковому середовищі вчені вже виходять за межі стандартних уявлень і намагаються розширити межі такого інституту адміністративного права. Це пов'язано із утвердженням, в першу чергу, сервісних, інформаційних, комунікаційних функцій публічної адміністрації, що спричинено посиленням впливу європейської державно-правової традиції.

Ще до прийняття нового Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII деякі вчені, зокрема, Р.О. Сидоренко, стверджували, що адміністративні повноваження органів прокуратури спрямовані на здійснення прокуратурою, по-перше, функцій з прокурорського нагляду, по-друге, організаційно-розпорядчих функцій щодо урегулювання суспільних відносин, які виникають у сфері організації та діяльності органів прокуратури [215, с. 679].

Після прийняття нового прокурорського закону та скасування функції загального нагляду позиція науковців дещо змінилася. Наприклад, Н. Золотарева стверджує, що у сучасній вітчизняній компетенційній моделі органи прокуратури взагалі не виконують зовнішніх адміністративних повноважень [216, с. 86]. Проте, на наш погляд, це не зовсім так.

В.Ф. Пузирний вважає, що зовнішня адміністративна діяльність органів прокуратури реалізується у відносинах із виконання законних повноважень, які не пов'язані із організаційними чи розпорядчими актами та повноваженням у сфері кримінального процесу [217, с. 103]. На перший погляд, із аналізу ст. 2 закону «Про прокуратуру» не можливо чітко виокремити ті функції, які б вичерпно підтверджували позицію В.Ф. Пузирного. Проте, так звана, зовнішня адміністративна діяльність органів прокуратури має місце, якщо не вдаватись до вузького трактування змісту такої діяльності, а розглядати органи прокуратури як суб'єкт публічної адміністрації. В.Ф. Пузирний вірно відмічає, що основною формою зовнішнього прояву адміністративних повноважень є, з-поміж іншого, забезпечення прав та законних інтересів громадян, утвердження громадського порядку, законності в різних сферах державного та суспільного життя, правоохоронній діяльності через реалізацію координаційних та представницьких повноважень [217, с. 103], з чим важко не погодитись.

До такого ж висновку приходять і І.М. Білодід, який виокремлює внутрішньоорганізаційні та зовнішньоуправлінські адміністративні повноваження [218, с. 55].

Здійснення адміністративної діяльності органами прокуратури відбувається в межах адміністративно-правових відносин. В.В. Шуба здійснює класифікацію таких відносин на підставі наступних критеріїв: за місцем здійснення (реалізації) (зовнішні та внутрішні); залежно від виконуваних органами прокуратури функцій (регулятивні та охоронні); за формою втілення в правових актах (матеріальні та процесуальні); залежно від адміністративно-правового статусу суб'єктів, які беруть участь у цих правовідносинах (між вищестоящою і нижчестоящою посадовими особами); між органами

прокуратури (прокурорами) та фізичними чи юридичними особами (розгляд звернень, надання правової допомоги і т.д.); за характером обов'язку: активного типу та пасивного типу [19, с. 15]. Дану класифікацію можна продовжити критерієм змісту (службово-організаційні, контрольні, наглядові, інформаційні, координаційні), який буде відповідати конкретному напрямку адміністративної діяльності: нормотворчий, правореалізаційний, правоохоронний, правостимулюючий та ін.

Застосування такої моделі змісту відносин та напрямків діяльності в практичній площині дуже складно. Справа в тому, що статус працівників прокуратури часто встановлюються нормами інших галузей права (конституційне, кримінальне-процесуальне, трудове).

З функціональної точки зору, розмежувати адміністративні від інших повноважень в діяльності керівника органів прокуратури простіше ніж в підпорядкованих прокурорів. Адміністративні посади виступають основоположним елементом вертикалі організаційної структури в органах прокуратури. І як її самостійна ланка, на керівників покладається управлінська місія у забезпеченні єдності та стабільності усієї прокурорської системи. Із цього випливає, що межі сфери адміністративної діяльності керівників ширші та різноманітніші у порівнянні із посадами прокурорів відділів.

З цього приводу Дмитро Лотюк, досліджуючи управління у місцевій прокуратурі, досить ґрунтовно узагальнював, що організація діяльності місцевої прокуратури являє собою управлінську систему, що направлена на реалізацію функцій органів прокуратури. До основних компонентів управлінської системи місцевої прокуратури належить керівник місцевої прокуратури, який є суб'єктом управління. Він наділений керівним впливом, який формально виражений у наказах адміністративного характеру та вказівках. Керівний вплив спрямовано на об'єкт управління в особі: першого заступника, заступників, керівників та заступників керівників підрозділів, прокурорів відповідної місцевої прокуратури. Зворотний зв'язок дає змогу керівнику місцевої прокуратури здійснювати моніторинг та контроль



функціональної діяльності підпорядкованих прокурорів. Як елемент управлінської системи, зворотний зв'язок, зокрема, виражається в зборі статистичних даних та інформаційно-аналітичному забезпеченні. Взаємозв'язки суб'єкта та об'єкта управління мають координаційний та субординаційний характер, що обумовлено адміністративним підпорядкуванням прокурорів і правовими гарантіями незалежності прокурорів [219, с. 166]. Така авторська позиція досить чітко розкриває питання управлінської частини діяльності керівника прокуратури, натомість залишає поза увагою питання інших можливостей цієї посадової особи, зокрема, здатність до застосування адміністративно-юрисдикційних заходів впливу.

Треба зазначити, що сьогодні сутність управління в прокуратурі пов'язують також із стилем управління і потребою усунення наявних недоліків роботи, що прямо залежить від здатності керівника органу прокуратури здійснювати управління цим підрозділом, а, відповідно, й вимогами, що пред'являють до керівника. Так, піддається критиці так званий «кабінетний» стиль роботи; відсутність зв'язку з громадськістю та населенням; недостатнє знання деякими прокурорами оперативної обстановки, недостатня їх обізнаність із станом законності і правопорядку та структурою і динамікою злочинності на обслуговуваній очолюваною прокуратурою території; відхід від предмета і меж прокурорського нагляду, підміна і дублювання діяльності контролюючих органів, збереження командно-бюрократичних методів щодо усунення виявлених порушень закону; несвоєчасність заходів, що застосовуються прокурором для усунення порушень закону; запізніле реагування (або повна відсутність такого) на виявлені порушення законності; неналежна робота зі скаргами та заявами громадян; безпосередні порушення деякими прокурорами вимог закону або поблажливість до таких порушень нижчестоящими прокурорами, тяганина у роботі та прийнятті рішень, у тому числі і в слідстві [220]. Продовжуючи розгляд діяльності керівника прокуратури, приведемо дані спеціального анонімного опитування керівників місцевих прокуратур, яке було проведено в Національній академії прокуратури

України. Повні відповіді надали 113 респондентів (73% з призначених керівників), більшість із них – керівники прокуратур, які було утворено на базі п'яти прокуратур районного рівня, об'єднаних в місцевій прокуратурі – 24 (21,2%). На базі чотирьох прокуратур утворено 23 (20,4%) місцеві прокуратури, двох і трьох – по 17 (15%), однієї – 12 (10,6%), шести – 9 (8%), восьми – 6 (5,3%), семи – 5 (4,4%). У більшості підпорядкованих колективів працює не більш як 30 осіб (37,2%). Від 31 до 40 осіб працює в 24 прокуратурах (21,2%); від 41 до 50 – у 17 (15%); від 61 до 70 – у 9 прокуратурах (8%). У десяти прокуратурах працює до 20 осіб (8,8%), у семи – від 51 до 60 осіб (6,2%), від 71 і більше – у чотирьох (3,5%). В абсолютній більшості кількість державних службовців не перевищує п'яти осіб (54%). Від 6 до 10 державних службовців працює у 40 (35,4%); 11 і більше осіб – у 12 прокуратурах (10,6%). Значна частина місцевих прокуратур діють зі створеними на їхній базі відділами (60,2%). Як правило, створюється два або чотири відділи (відповідно – 22%, 17,7% і 12,4%). Найменша кількість прокуратур налічує сім відділів (4,4%). У 97% відділи створено за територіальним принципом. Зокрема, за функціональним створено відділи у двох прокуратурах (2,9%), за зонально-функціональним або предметним – в одній прокуратурі (1,5%). Основними аргументами щодо потреби створення відділів респонденти визначили: необхідність вирішення оперативних питань; створення відділів на базі колишніх районних прокуратур за наявності матеріально-технічної бази; віддаленість відділів від головного офісу місцевої прокуратури; наявність відповідних відділів правоохоронних органів, судів, органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Стосовно потреби в їх утворенні керівники прокуратур розділились на дві приблизно однакові групи. Так, 45,1% опитаних висловились «за», вказавши серед основних причин значний обсяг документації, необхідність контролю за нею та виконанням завдань регіональних прокуратур. Проте 54,9% респондентів зазначили про відсутність такої потреби, адже начальники відділу виконують функції роботи з персоналом, секретаріату тощо. Управління колективами прокурорів (за

наявності – відділами), робочі місця яких розташовані за адміністративно-територіальним поділом, здійснюють керівник, перший заступник і заступники (84%), начальники відділів – (35,4%), заступники начальників відділів – (1,8%). Зокрема, з моменту призначення керівники в середньому провели збори колективу 1–3 рази (49,5%). 15% керівників провели їх 4–6 разів, 18,6% збирали колектив понад 7 разів. Не проводили такі збори взагалі 0,9% керівників. На зборах було розглянуто питання щодо вирішення нагальних проблем повсякденної діяльності; проблемні питання застосування законодавства; підбиття підсумків роботи за минулий рік; навчання; знайомство з керівниками; дотримання вимог Кодексу професійної етики і поведінки прокурора. Абсолютна більшість керівників виїзять до відділів щотижня (61,8%). Основні питання, які розглядались на виїздах, це заходи контролю та виробнича необхідність, планування роботи, вивчення реального стану справ, заслуховування справ, перевірка стану службової дисципліни, особистий прийом громадян, представлення начальників відділу, перевірка матеріально-технічного забезпечення. Щодо обов'язкового планування роботи місцевої прокуратури, то 82,3% керівників виступають проти, зазначивши в анкетах, що неформально вони і так планують завдання для колективу з урахуванням стану роботи. У роботі з регіональними прокуратурами керівники місцевих прокуратур вказали на такі проблеми: 25,7% керівників викликають до регіональних прокуратур на наради 7 і більше разів на місяць, 16,8% – від 4 до 6 разів. Жодного разу не отримали виклику 3,5% опитаних. Основними причинами для проведення нарад є заслуховування щодо стану справ за конкретним кримінальним провадженням та звіт про виконану роботу. Опитані керівники особливо наголошують на великій кількості завдань, що надходять із регіональних прокуратур, зокрема, від прокурорів структурних підрозділів регіональних прокуратур і досить часто стосуються надання інформації, накопичення й обробка якої передбачена ЄРДР, ЄССА, ОСОП [221].

Зазначене дослідження, що було проведене фахівцями Національної академії прокуратури України, надає чітке уявлення про системні проблеми, з

якими стикаються керівники прокуратур на місцях. До таких ми можемо віднести:

складність адміністрування у зв'язку зі складністю організаційної моделі прокуратури на місцевому рівні (існування відділів, відокремлених територіально та відсутність можливості здійснення постійного оперативного контролю за їхньою діяльністю);

недостатня інформаційна взаємодія між органом прокуратури та його відповідними відокремленими відділами;

прагнення до відходу від традиційних управлінських стереотипів та показникові системи;

постійна увага з боку регіональних прокуратур, що негативно впливає на існування принципу незалежності прокурорського рішення;

відсутність якісних та практично-спрямованих критеріїв оцінки роботи керівника прокуратури;

забюракратезованість процесу професійної та управлінської діяльності органів прокуратури.

А, отже, справедливою є позиція А. С. Курися, згідно з якою одним із заходів підвищення результативності діяльності керівників органів прокуратури є скорочення переліку внутрішніх документів, що функціонують всередині органів прокуратури та задіяних в інформаційно-аналітичному забезпеченні. Інформаційно-аналітична робота, як сфера діяльності, об'єктами та суб'єктами якої є великі (складні) системи, в інтересах успішного вирішення поставлених задач, повинна бути виділена в самостійний вид діяльності і спрямована на якісне забезпечення управління даною сферою діяльності. Інформаційно-аналітичне забезпечення адміністративної діяльності керівників органів прокуратури спрямоване на якісне забезпечення управління їх діяльністю відповідно до Закону України «Про прокуратуру» [207, с. 186]. Крім того, як зазначав один із колишніх Генеральних прокурорів України, адміністративний аспект прокурорської роботи повинен бути повністю переосмислений. У зв'язку з цим було поставлено принципове завдання: забути

про формальне і поверхневе ставлення до справи, про принцип «окозамилування» і кількісних показників. Пріоритетами мають стати професіоналізм, якість та ефективний результат. Важливим бачиться і послідовне посилення процесу деполітизації прокуратури, що має призвести до її реальної незалежності від інших державних структур [222]. Натомість, як бачимо, концептуальних змін в системі показників, на жаль, не відбулось.

Діяльність органів прокуратури з реалізації покладених на неї функцій є сукупністю наглядових (зовнішніх) і управлінських (внутрішніх) процедур. Процедури, закріплені в законі, набувають статусу урегульованої юридичними нормами процесуальної діяльності. Але, якщо здійснення прокурорського нагляду залежить від правових сфер, у яких виникають правовідносини, що вимагають участі прокурора, з більшим чи меншим ступенем деталізації регламентовано законом (КПК, ЦПК, КЗпП тощо), то процедури управлінської діяльності не повністю урегульовані, і не тільки законами, а й відомчими актами (наказами, інструкціями Генерального прокурора України). Це, з одного боку, дає змогу будь-якому вищестоящому прокуророві по-своєму визначати порядок реалізації функцій управління, і тим самим розвиває самостійність і ініціативу при прийнятті рішень. З іншого боку, не можна не помітити, що визначений організаційний порядок запроваджує в організаційно-управлінську діяльність прокуратури визначений автоматизм чи стереотип. За рахунок цього даний механізм організації прокуратури діє одночасно і злагоджено без втручання керівника. Тому введення процедур реалізації функцій управління, закріплення в деяких необхідних випадках їх у законі веде до організаційної упорядкованості і, як наслідок, до гарних результатів діяльності прокуратури. Але значення процедури знижується у зв'язку з властивою для працівників прокуратури тенденцією дотримуватися одного разу введеного організаційного порядку якомога довше [223, с. 62].

Керівник органів прокуратури є головним координатором правоохоронних органів у різних напрямках прокурорської діяльності. Змістом поняття «координації» є особливий вид взаємодії щодо спільної розробки та

практичної реалізації узгоджених заходів по своєчасному виявленню, розкриттю, припиненню та попередженню злочинів і правопорушень, усуненню причин та умов, які сприяють їх вчиненню [224, с. 8]. Відомчим наказом Генеральної прокуратури України передбачено наступні форми координації: проведення спільних засідань колегій правоохоронних органів; проведення міжвідомчих нарад за участю керівників правоохоронних органів, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; видання спільних наказів, вказівок, інформаційних листів та інших документів організаційного та методичного характеру; обмін інформацією з питань стану злочинності та корупції; розробка і здійснення узгоджених заходів; спільні виїзди до регіонів для проведення узгоджених заходів, перевірок і надання допомоги правоохоронним органам на місцях; вивчення позитивного досвіду з питань запобігання і протидії злочинності та корупції, впровадження його в практичну діяльність правоохоронних органів; взаємне використання можливостей правоохоронних органів для підготовки і навчання кадрів, підвищення їх кваліфікації; проведення спільних семінарів, конференцій та інших навчально-практичних заходів; спільне ініціювання та проведення наукових досліджень [225].

Значення ефективного керівника для сучасного органу прокуратури полягає у здатності витримувати баланс між політичною ситуацією, необхідністю здійснювати заходи з протидії злочинності, потребою реалізовувати конституційні функції з метою захисту прав і свобод, загальних інтересів суспільства та держави.

Сучасне законодавство про діяльність керівників прокуратур потребує удосконалення. Зокрема, вважаємо, що потрібні зміни в наступних напрямках.

1. Потребує удосконалення процедура призначення Генерального прокурора України шляхом підвищення вимог до кандидатур на цю посаду, запровадження конкурсного відбору, а також необхідності узгодження кандидатури в органах прокурорського самоврядування, а також органами та установами, створених для забезпечення добору прокурорів, їх професійної

підготовки, оцінювання, розгляду справ щодо їх дисциплінарної відповідальності.

2. Запровадити наслідування у правовому та соціальному статусі (за винятком функціонального наповнення) керівників прокуратур та керівників судів, встановити уніфіковані професійні вимоги до означених посадовців.

3. Відновити практику існування посад помічників прокурора, що повинно сприяти розвантаженню прокурорів при реалізації ними конституційних функцій, а також виконання інших професійних завдань. Для цього необхідно статтю 3 Закону України «Про прокуратуру» доповнити частиною наступного змісту:

«Помічник прокурора - громадянин України, який має вищу юридичну освіту, здобуту в Національній академії прокуратури України за другим (магістерським) освітньо-професійним рівнем, вільно володіє державною мовою і призначений на посаду у відповідності з процедурою, передбаченою цим законом».

З огляду на цю пропозицію, потребують належного закріплення і питання правового регулювання підготовки помічників, їхнього правового статусу, проходження служби (кар'єри), професійної етики тощо. На фоні цього потребує корегування правовий статус Національної академії прокуратури України, яка наразі позбавлена статусу вищого навчального закладу і можливості початкової професійної підготовки фахівців до прокурорської системи.

\*\*\*

### *Висновки до розділу*

Наукова розробка деяких наукових положень, що стосуються управлінської діяльності в органах прокуратури, дозволяють зробити такі узагальнення.

1. Узагальнення різноманітних підходів до розуміння менеджменту в діяльності правоохоронних органів дозволяє зазначити: по-перше, менеджерська діяльність прямо обумовлена призначенням правоохоронного органу, його основними завданнями, цілями діяльності, функціями тощо; по-друге, головним і принциповим моментом щодо менеджменту певного правоохоронного органу є намагання інтегрувати особливості загальноприйнятих та апробованих форм, методів менеджменту інших сфер (операційного, кадрового тощо); по-третє, менеджмент в діяльності правоохоронного органу орієнтований на внутрішню організацію процесів функціонування органу, а також забезпечення ефективності цієї діяльності.

2. Процеси, які нині відбуваються в системі цих органів свідчать про подвійність і інколи взаємовиключеність тенденцій. З одного боку, чітко прослідковується необхідність запровадження новітніх методів управління і перебудови взаємовідносин працівників прокуратури як на вертикальному, так і на горизонтальному рівнях. З іншого – прагнення до консервування існуючого способу керівництва, навіть, не зважаючи на функціональну перебудову і на концептуальну зміну місця цього органу в системі органів публічної адміністрації, правоохоронних органів та органів кримінальної юстиції.

3. Узагальнення як теоретичних напрацювань з питань організаційних форм управління в прокуратурі, їхнього значення для менеджменту, так і положень регламентних документів Генеральної прокуратури України засвідчує наступне: незважаючи на достатньо комплексну та різносторонню наукову розробку проблем управління в органах прокуратури, дотепер відсутнє чітке уявлення про безумовну та вичерпну концепцію управлінської діяльності в цих органах; менеджмент в органах прокуратури, як основна категорія, яка характеризує саме управлінські процеси, за деякими виключеннями, взагалі не вживається, що сприяє формуванню понятійних неузгодженостей, застосуванню шаблонів, які не розкривають особливості прокурорської сфери.

Адміністративний акт в органах прокуратури – нормативний, організаційно-розпорядчий, внутрішньоорганізуючий документ, який виданий в



установленому порядку і з дотриманням належної процедури, в межах юрисдикції прокурором, який займає відповідну адміністративну посаду і наділений повноваженнями, з метою упорядкування службових професійних відносин серед працівників для забезпечення ефективного функціонування конкретно взятого органу прокуратури і не впливає на процес прийняття рішень у підлеглих щодо конкретних наглядових або кримінальних проваджень.

4. Пропонується наступне визначення поняття дисциплінарного провадження в органах прокуратури, а саме, як сукупність правових норм та врегульованих правовими нормами дій щодо застосування заходів заохочення та дисциплінарної відповідальності в органах прокуратури, метою яких є забезпечення дисципліни в органах прокуратури.

Незважаючи на те, що законодавцем значно підсилено правові гарантії неупередженості застосування дисциплінарної відповідальності до працівників прокуратури, вбачаємо, що Законом України «Про прокуратуру» відносини дисциплінарного процесу неурегульовані повною мірою, оскільки: по-перше, відсутні норми, які регламентують процес застосування заохочень; по-друге, застосовано вузькоформальний підхід до визначення терміну дисциплінарне провадження, тобто, законодавцем розмежовані процедури застосування заохочень та процедури застосування дисциплінарної відповідальності (хоча з теоретичної точки зору це відносини одного роду); по-третє, процедури застосування дисциплінарної відповідальності регламентовані як законом, так і підзаконними правовими актами, між якими виникають колізії та суперечності.

Звичайно, що така конструкція Закону України «Про прокуратуру» не формує прямого уявлення про стадії дисциплінарного провадження, оскільки: по-перше, вони не конкретизовані у цьому Законі із визначенням кожної стадії; по-друге, норми про дисциплінарну відповідальність охоплюють і матеріальний і процесуальний аспект одночасно; по-третє, законодавцем не регламентовано процес застосування заохочення до прокурорів. Така однобічність є вузько

формальною та несистемною складовою механізму регулювання дисциплінарного провадження в органах прокуратури.

5. Станом на тепер маємо дві функції, пов'язані із участю у судовому процесі і дві функції наглядового змісту. Причому фактично усі вони за змістом суперечать нормам Конституції України, яка передбачає, що прокуратура здійснює:

- підтримання публічного обвинувачення в суді;
- 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;
- представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [86].

6. Дійсно, якщо підходити до прокурорської діяльності комплексно, бачимо, що роль, яка відведена цьому органу в якості суб'єкта кримінальної юстиції, полягає в більшій мірі в обґрунтуванні обвинувальної позиції, що, на наш погляд, видається не зовсім вірним. Призначення прокуратури полягає у забезпеченні встановлення істини і формуванні справедливої державної позиції. Де-факто, ми вважаємо, що прокурор повинен надавати «державний обґрунтований висновок», який відображав би позицію щодо можливості притягнення до відповідальності, а не передбачав би її безумовне настання.

7. Можемо сказати, адміністративна діяльність щодо реалізації конституційних функцій полягає у здійсненні керівником прокуратури управлінського впливу на процеси кадрово-професійного та належно-документального забезпечення щодо реалізації цієї функції, що проявляється в можливості заміни прокурора, скасування незаконних та необґрунтованих постанов, погодженні процесуальних документів тощо.

Основним кадровим адміністративним актом є постанова, якою прокурор вирішує питання про заміну або про неможливість участі прокурора в судовому процесі.

8. Питання адміністративної діяльності щодо реалізації функції підтримання публічного обвинувачення та представництва законних інтересів в суді в більшій мірі притаманні відповідним структурно-функціональним підрозділам Генеральної прокуратури України, натомість на місцевому рівні, адміністративні повноваження характерні для керівників прокуратур. Це пов'язується з мінімальним обсягом безпосередньої представницької роботи, і значним масивом інформаційно-аналітичної, розпорядницької, методичної роботи.

Пропонуємо:

П.3 ч.1 ст.3 КПК – виключити.

Частина 1 статті 36 КПК України додати другим пунктом такого змісту:

«Публічне обвинувачення здійснюється прокурором з метою забезпечення встановлення істини у справі і досягається шляхом формування об'єктивної, обґрунтованої та справедливої державної позиції»

З статусної позиції, зміна підходу до публічного обвинувачення можлива зі зміною положення прокурора і посиленням його ролі в якості учасника судового розгляду, який за статусом, рівнем незалежності, професійності та захищеності, відповідає рівню судді.

9. Питання адміністративної діяльності у випадку забезпечення реалізації функції представництва, по суті аналогічна підтриманню публічного обвинувачення і зводиться до управлінських процесів у галузевих підрозділах та окремих прокуратурах, пов'язаних із здійсненням підготовчих та безпосередніх заходів представництва.

10. Бажання на державному рівні сформувати модель прокуратури, як ключового суб'єкта кримінальної юстиції призвело до формування у прокурорів у досудовому розслідуванні права здійснення процесуального керівництва суб'єктами органів дізнання і досудового слідства, натомість формою такого керівництва обрана функція прокурорського нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство.

11. Щодо адміністративної діяльності та її правового забезпечення при здійсненні 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, слід відзначити наступне. По-перше, галузевий наказ на цьому напрямку не пройшов процедуру погодження та реєстрації в Міністерстві юстиції України, що ставить під сумнів взагалі легітимність правового забезпечення реалізації цієї функції. По-друге, адміністративна діяльність на цьому напрямку полягає у здійсненні комплексу заходів щодо початку наглядового провадження та його реалізації (включаючи винесення актів прокурорського реагування (вказівки)). По-третє, структурно, організаційне, методичне, управлінське забезпечення реалізації цієї функції прокуратури, недосконале, що проявляється в надто ускладненій структурі, ефективність якої є сумнівною (що підтверджується фактом того, що прокурори галузевого управління ГПУ) в прокурорських перевітках участі по суті не приймають, а здійснюють методичну допомогу прокурорам нижчого рівня).

12. Адміністративна діяльність керівника органів прокуратури – це напрямок реалізації повноважень посадової особи, яка займає адміністративну посаду в органах прокуратури у внутрішньо організаційних та зовнішньо управлінських відносинах у формі прийняття актів управління та нормативних актів з метою забезпечення законності, єдності та стабільності в діяльності відділів та органу прокуратури у цілому, а також для забезпечення реалізації інших функцій прокуратури через представницьку, координаційну та інформаційну роботу.

## ВИСНОВКИ

У результаті дослідження були зроблені наукові узагальнення, проведено аналіз проблем, які виникають в процесі здійснення адміністративної діяльності в органах прокуратури, сформовані теоретичні та практичні висновки, основні з них такі.

1. Статус системи прокуратури притерпів суттєвих змін в контексті проведення реформи правосуддя, що природно, відобразилось на місці цього органу в системі публічної влади. Нинішній правовий статус може розглядатись виключно як перехідний і потребує остаточного визначення після завершення реформи правосуддя. Відсутність конституційної функції прокурорського нагляду за додержанням законів, вимагає від державних органів, недержавних організацій, громадян, розуміння нової моделі її функціонування і поступове переорієнтування відповідальності до компетентних органів, які утворюються в державі для забезпечення законності та правопорядку. Авторитет прокуратури, як ключового органу кримінальної юстиції, залежить від того, наскільки результативною буде його діяльність після проведених змін і наскільки новий статус цього органу зможе задовольнити державний та суспільний запит на криміногенні виклики. Прокуратура не належить до жодної із гілок влади і не повинна навіть претендувати на позиціонування в даному контексті. Цей орган необхідно розуміти в якості ключового суб'єкта системи кримінальної юстиції, головна місія якого полягає у забезпеченні законності під час здійснення досудового розслідування, вирішення інших питань в кримінальних провадженнях, пов'язаних із забезпеченням законності, а також доведення позиції держави в суді в якості завершення процесу кримінального провадження.

2. Адміністративно-правове забезпечення функціонування прокуратури пов'язується з сукупністю факторів правового та організаційного змісту, що характеризує її як суб'єкта публічних відносин, а прокурорів та інших працівників органів прокуратури – в якості суб'єктів адміністративно-правових

відносин. Тож адміністративна правосуб'єктність прокурора пов'язується виключно з адміністративними правами та обов'язками без процесуальної та функціональної складової. Адміністративна правосуб'єктність керівника прокуратури ширша за правосуб'єктність прокурора прокуратури, що природно, пов'язується із додатковими управлінськими повноваженнями, відповідальністю тощо. Інші працівники системи прокуратури наділені адміністративною правосуб'єктністю в межах правового статусу, компетенції та повноважень, визначених або статусним законом («Про прокуратуру»), або спеціальним законодавством, що визначає це статус окремих посадових осіб (наприклад, закон України «Про державну службу» тощо).

Вважаємо, що алгоритм реалізації конкретних конституційних функцій прокуратури пов'язаний зі спеціальним комплексом дій уповноважених на реалізацію цих функцій прокурорів, а також за участі інших працівників органів прокуратури (забезпечувальне супроводження), що передбачає здійснення владних, виконавчо-розпорядчих заходів і носить ознаки адміністративної діяльності. Логіка цього твердження пов'язується із дотриманням певної адміністративної форми та процедури під час реалізації конституційних функцій незалежно від їх змісту. Для органів прокуратури, за аналогією із зазначеним, реалізація функцій можлива тільки за умови якісно налагодженої організаційної діяльності, яка є частиною адміністративної. Сучасні тенденції правового та організаційного забезпечення прокуратури свідчить про перетворення її на класичний орган кримінальної юстиції, без будь-яких (окрім внутрішньоорганізаційних) ознак інституції публічної адміністрації.

3. Концепція адміністративної діяльності органів прокуратури обумовлена розумінням її як комплексного явища, що:

ґрунтується на правових нормах спеціалізованих законів та нормативно-правових актах підзаконного характеру;

є сукупністю адміністративних процедур, спрямованих на упорядкування внутрішньоорганізаційних процесів у системі прокуратури, процесів кадрового

менеджменту в цій системі, а також взаємодії з іншими публічними та неурядовими інституціями;

забезпечує реалізацію адміністративно-юрисдикційних процесів в органах прокуратури (дисциплінарні провадження; запобігання проявам недоброчесності тощо);

формує основу для реалізації конституційних функцій прокуратури, а також участі в якості суб'єкта адміністративного процесу, шляхом чіткої регламентації дій прокурорів та інших працівників, прийняття належних управлінських та інших процесуальних рішень, розгляду звернень тощо;

носить професійний, виконавчо-розпорядчий, організуючий, державно-владний характер.

4. Проаналізувавши наукову літературу та нормативно-правові акти, було сформоване визначення принципів адміністративної діяльності, а також сформована їхня система.

За критерієм правового забезпечення виділені принципи законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності; територіальності; політичної нейтральності прокуратури; незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків; недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади; прозорості діяльності прокуратури. Вони також можуть іменуватись загальними, адже прямо передбачені у спеціалізованому законі і є основою для усієї діяльності органів прокуратури.

Другою групою принципів є принципи управління (розподілу обов'язків і дотримання дисципліни; професіоналізму та компетентності; поєднання сталості прокурорських кадрів та їхньої ефективної ротації; ефективності; якісного добору; прогнозованості кадрової роботи; стимулювання та постійного професійного удосконалення), а також принципи організаційно-штатної роботи в органах прокуратури України (відносна адміністративна незалежність різних управлінських рівнів прокуратури; ефективного розподілу ресурсів на

управлінських рівнях; незалежність у прийнятті рішень стосовно реалізації конституційних функцій; інтеграції новітніх управлінських та інформаційних технологій в прокурорській діяльності)

У роботі констатується та обґрунтовується необхідність закріплення в статті 3 Закону України «Про прокуратуру» принципу розмежування адміністративних повноважень та рішень керівників прокуратур та їх повноважень та рішень, спрямованих на реалізацію конституційних функцій.

Система етичних принципів в даний час закріплена в Кодексі професійної етики та поведінки працівників прокуратури. У роботі зроблений висновок про те, що означена система принципів потребує корегування та відходу від нетипових правових конструкцій. Тому, по-перше, вважаємо некоректним застосування в назві зводу етичних правил назви – кодекс, адже даний тип документа не відповідає змісту викладеної в ньому інформації; по-друге, потребують розробки та прийняття Правила поведінки та професійної етики прокурорів та осіб, які працюють в системі органів прокуратури; по-третє, необхідно сформувати систему принципів професійної етики за такими напрямками: моральні цінності та зобов'язання, пов'язані з безпосередньою професійною діяльністю; професійно-етичні вимоги, пов'язані з безпосередньою професійною діяльністю; дотримання антикорупційних вимог, пов'язаних з безпосередньою професійною діяльністю; моральні, етичні та антикорупційні вимоги, не пов'язані з безпосередньою професійною діяльністю; засади професійного удосконалення та зростання, а також правила взаємовідносин працівників прокуратури.

6. Правовою основою адміністративної діяльності органів прокуратури необхідно вважати систему нормативно-правових актів статусного, регулюючого та процесуального змісту, у нормах яких розкриваються процедури, спрямовані на упорядкування внутрішньоорганізаційних, а також адміністративно-юрисдикційних процесів, що забезпечує якісну реалізацію конституційних функцій і завдань.

Особливостями правового регулювання цієї діяльності, слід визнати наступні: по-перше, це частина загального правового регулювання



функціонування прокуратури; для нього характерним є врегулювання чітко визначених відносин організаційного та юрисдикційного змісту, а також деяких інших, пов'язаних із участю працівників органів прокуратури в якості суб'єкта адміністративного процесу; найбільший масив правових документів має підзаконний, а точніше – відомчий рівень, адже саме в правових документах Генеральної прокуратури України найбільш широко здійснюється організуючий вплив та розкриваються процедури і регламенти фактично в усіх напрямках діяльності; реалізація конкретних конституційних функцій прокуратури підкріплюється системою правових документів Генеральної прокуратури України, які розкривають зміст адміністративної діяльності, спрямованої на їх реалізацію.

7. Менеджмент в прокуратурі – це внутрішньоорганізаційна управлінська діяльність, що здійснюється працівниками прокуратури (прокурорами та іншими категоріями працівників), наділеними адміністративними повноваженнями щодо якісного упорядкування відносин у керованих підрозділах з метою забезпечення ефективного їхнього функціонування й виконання визначених завдань, а також формування усіх необхідних умов для реалізації органами прокуратури конституційних функцій.

Регламент Генеральної прокуратури України за своєю структурою та змістом не здатен забезпечити ефективність організації та управління в системі прокуратури. Цей документ є орієнтиром для формування регламентів прокуратур нижчих рівнів, що також не сприяє підвищенню ефективності управління на регіональному та місцевому рівнях. Регламент у нинішньому вигляді – це суцільний шаблон стереотипів поведінки прокурорів та працівників прокуратури, що при аналізі нагадує воєнну організацію. Прокуратура України на шляху до нової європейської моделі діяльності повинна запроваджувати новітні методи організації управління, розширювати можливості сучасного менеджменту, включаючи способи, форми та методи кризового менеджменту. Зважаючи на зазначене, пропонуємо розробити та прийняти новий Регламент Генеральної прокуратури України, який би

повністю був би сформований за новими принципами і врахував би сучасні тенденції зміни статусу прокуратури, а також зміг би інтегрувати в практичну діяльність новітні методи менеджменту.

8. Адміністративний акт в органах прокуратури – нормативний, організаційно-розпорядчий, внутрішньоорганізуючий документ, який виданий в установленому порядку і з дотриманням належної процедури, в межах юрисдикції прокурором, який займає відповідну адміністративну посаду і наділений повноваженнями, з метою упорядкування службових професійних відносин серед працівників для забезпечення ефективного функціонування конкретно взятого органу прокуратури і не впливає на процес прийняття рішень у підлеглих щодо конкретних наглядових або кримінальних проваджень.

Аналіз положень Закону України «Про прокуратуру», засвідчує існування тільки двох правових форм закріплення адміністративного впливу - накази і вказівки. Через високу ймовірність потенційного тиску на безпосередню реалізацію конституційних функцій, вважаємо існування такого адміністративного акту як вказівка, недоречним. Через що пропонуємо виключити із закону згадки про можливість застосовувати такого адміністративного акту.

Дослідження окремих наказів Генерального прокурора нормативно-правового змісту також свідчить про надання цій посадовій особі значних повноважень, що є не виправданим, адже трапляються випадки, коли основні завдання діяльності прокурорів на певному напрямку визначені ширше, ніж сформульована законом функція, що також говорить про існування проблеми надмірного втручання Генерального прокурора України в питання регулювання процедур реалізації конкретних функцій прокурорами. Вважаємо за потрібне передачу функції розробки та схвалення документів нормативного змісту органам прокурорського самоврядування, залишивши за Генеральним прокурором України право їхнього затвердження та можливості висловлення своєї незгоди з окремими позиціями.

9. Важливість дисципліни в органах прокуратури обумовлена природою цього явища і полягає в тому, що тільки повноцінне забезпечення дотримання цього режиму здатне: по-перше, забезпечити можливість прокурорів до високоефективного та якісного виконання власних функцій; по-друге, забезпечити сталість субординаційних та координаційних зв'язків в системі прокуратури; по-третє, швидке донесення управлінських рішень прокурорів, що займають адміністративні посади; по-четверте, своєчасне здійснення службових обов'язків; по-п'яте, сформувати та підтримувати нормальний клімат у колективі на засадах взаємоповаги та чітких правил поведінки.

Модель дисциплінарного провадження щодо прокурора виглядає на наш погляд таким чином: підстави для дисциплінарного провадження (визначені законом); співвідношення дисциплінарного проступку з потенційною можливістю притягнення до інших видів відповідальності (адміністративною або кримінальною); факультативна (необов'язкова) процедура атестації прокурора; орган, що здійснює дисциплінарне провадження (Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів); безпосередні процедури дисциплінарного провадження щодо прокурора (право на звернення та саме звернення щодо необхідності дисциплінарного провадження щодо прокурора; відкриття дисциплінарного провадження та проведення перевірки дисциплінарної скарги; розгляд висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора; рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів у дисциплінарному провадженні стосовно прокурора); реалізація дисциплінарного провадження – визначення конкретного виду дисциплінарної відповідальності; оскарження рішення, прийнятого за результатами дисциплінарного провадження.

З метою покращення роботи щодо дисциплінарних проваджень необхідно:

1. Створити правові та організаційні передумови для повноцінної інституціональної незалежності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

2. Удосконалити правовий статус Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів метою повного приведення його до норм Конституції України у питаннях здійснення розгляду справ щодо дисциплінарної відповідальності прокурорів. Для цього, серед функцій Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів необхідно передбачити здатність до розгляду справ про дисциплінарну відповідальність прокурора (статті 45, 74), який повинен стати стадією дисциплінарного провадження.

10. Для загального осмислення ролі адміністративної діяльності при реалізації конституційних функцій, слід враховувати, що на законодавчому рівні визначені конституційні функції (на даний час їх чотири), сутність яких полягає у необхідності належного реагування прокурором на порушення законності і здійснення відповідної сукупності дій, проведення заходів, видання процесуальних та наглядових документів, а для забезпечення їхньої реалізації 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.

11. Адміністративна діяльність керівника органів прокуратури – це напрямок реалізації повноважень посадової особи, яка займає адміністративну посаду в органах прокуратури у внутрішньоорганізаційних та зовнішньоуправлінських відносинах у формі прийняття актів управління та нормативних актів з метою забезпечення законності, єдності та стабільності в діяльності відділів та органу прокуратури у цілому, а також для забезпечення реалізації інших функцій прокуратури через представницьку, координаційну та інформаційну роботу.

Сучасне законодавство про діяльність керівників прокуратур потребує удосконалення. Зокрема, вважаємо, що потрібні зміни в наступних напрямках.

1. Потребує удосконалення процедура призначення Генерального прокурора України шляхом підвищення вимог до кандидатур на цю посаду, запровадження конкурсного відбору, а також необхідності узгодження кандидатури в органах прокурорського самоврядування, а також органами та установами, створених для забезпечення добору прокурорів, їх професійної підготовки, оцінювання, розгляду справ щодо їх дисциплінарної відповідальності.

2. Запровадити наслідування у правовому та соціальному статусі (за винятком функціонального наповнення) керівників прокуратур та керівників судів, встановити уніфіковані професійні вимоги до означених посадовців.

3. Відновити практику існування посад помічників прокурора, що повинно сприяти розвантаженню прокурорів при реалізації ними конституційних функцій, а також виконання інших професійних завдань. Для цього необхідно статтю 3 Закону України «Про прокуратуру» доповнити частиною наступного змісту:

«Помічник прокурора - громадянин України, який має вищу юридичну освіту здобуту в Національній академії прокуратури України за другим (магістерським) освітньо-професійним рівнем, вільно володіє державною мовою і призначений на посаду у відповідності з процедурою, передбаченою цим законом».

З огляду на цю пропозицію, потребують належного закріплення і питання правового регулювання підготовки помічників, їхнього правового статусу, проходження служби (кар'єри), професійної етики тощо. На фоні цього потребує корегування правовий статус Національної академії прокуратури України, яка наразі позбавлена статусу вищого навчального закладу і можливості початкової професійної підготовки фахівців до прокурорської системи.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Селіванов А. Конституційна реформа не може оминати прокуратуру. Вісник прокуратури. 2003. № 8. С. 11-15.
2. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57209](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209)
3. Косюта М.В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.10. Харків, 2002. 467с.
4. Мичко М.І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.10. Харків, 2002. 376 с.
5. Якимчук М.К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2002. 34с.
6. Конституційне право України. Академічний курс. за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. К: ТОВ «Вид-во «Юридична думка», 2008. Т. 2. 800 с.
7. Мазурік О.В. Державний механізм підвищення ефективності діяльності прокуратури як організації: мотивація кадрів: автореф. дис. ... канд. наук з держ упр.: 25.00.02. Донецьк, 2013. 26с.
8. Мельник М.І., Хавронюк М.І. Правоохоронні органи України та правоохоронна діяльність : навчальний посібник. Київ: Атіка, 2002. 576 с.
9. Біденко М. Роль та місце прокурорської влади у системі державних органів. Прокуратура. Людина. Держава. 2005. № 7 (49). С. 15-17.
10. Угровецький П. О. Адміністративні акти органів прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2011. 195с.
11. Марченкова С. О. Адміністративно-правовий статус прокуратури України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2013. 217с.
12. Харитонова О.І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2004. 435с.

13. Івчук М.Ю. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2011. 180с.
14. Жоган Р.А. Конституційно-правовий статус прокуратури в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2010. 233с.
15. Миколенко В. А. Прокуратура України як суб'єкт адміністративного права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2011. 187с.
16. Сердюк І.А. Правоохоронні відносини: поняття, їх особливості та види: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2008. 200 с.
17. Рибалка Н. О. Управління органами прокуратури України в умовах реформування: адміністративно-правові засади: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07, Харків, 2013. – 343с.
18. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: Підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
19. Шуба В.В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури: загальнотеоретичні аспекти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2007. 20с.
20. Ліховіцький Я.О. Адміністративно-правові засади координації правоохоронної діяльності органами прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Херсон, Україна, 2011. 200с.
21. Нечипоренко С.І. Адміністративно-правові засади проходження служби в органах прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2011. 205с.
22. Бородіна О. А. Адміністративний менеджмент : навч. посіб. За заг. ред. О. А. Бородіна. Маріуполь : ПДТУ, 2015. 84 с.
23. Дунда С.П., Побережна М.П. Адміністративний менеджмент: Конспект лекцій для студ. напр. 6.030601 «Менеджмент» денної та заочн. форм навч. Київ: НУХТ, 2013. 122 с.
24. Гордієнко Л. Ю. Менеджмент державної установи : навч. посіб. Х. : Вид-во ХДЕУ, 2001. 152 с.

25. Коленда Н.В. Адміністративний менеджмент: предмет вивчення. URL:  
[http://www.kpi.kharkov.ua/archive/MicroCAD/2015/S16/2015\\_5\\_Tezisy\\_sbornik\\_part3\\_2015\\_160.pdf](http://www.kpi.kharkov.ua/archive/MicroCAD/2015/S16/2015_5_Tezisy_sbornik_part3_2015_160.pdf)
26. Кривокульська Наталія Адміністративний менеджмент у системі менеджменту органів державної влади. Вісник Національної академії державного управління. 2013. С.22-29. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2013-1-5.pdf>
27. Романенко К.М. Державно-адміністративний менеджмент як складова маркетингової парадигми державного управління. URL:  
[http://www.economyandsociety.in.ua/journal/4\\_ukr/19.pdf](http://www.economyandsociety.in.ua/journal/4_ukr/19.pdf)
28. Кирий С. Адміністративна діяльність як структурно-функціональний компонент державного управління // [http:// www.dridu.dp.ua/ vidavnictvo/2009/2009-01 %281% 29/Kiriy.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-01%281%29/Kiriy.pdf)
29. Бєлих Д. В. Адміністративна діяльність Державної автомобільної інспекції МВС України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2013. 254с.
30. Норев В.М. Адміністративна діяльність органів державної влади щодо охорони довкілля: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 233с.
31. Білий П. М., Голосніченко І. П., Сущенко В. Д. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ та проблеми її правового регулювання. Удосконалення правового регулювання адміністративної діяльності органів внутрішніх справ. Київ: Українська академія внутрішніх справ. 1995. С. 6.
32. Рябченко О. П. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник. Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2009. 256 с.
33. Конопльов В. В. Організаційно-правовий механізм підготовки та прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 Харків, 2006. 413 с.



34. Приймаченко Д. В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 Ірпінь, 2007. 477 с.
35. Сущенко В. Д., Олефір В. І., Константинов С. Ф. та ін. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ України. Загальна частина. За заг. ред. Є. М. Моїсеєва. К.: КНТ, 2008. 520 с.
36. Сущенко В. Д., Олефір В. І., Константинов С. Ф. та ін. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ: навчальний посібник. За заг. ред. Є. М. Моїсеєва. К. : КНТ, 2008. 264 с.
37. Школик А. М. Адміністративно-правове забезпечення управлінської діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Київ: 2000. 17 с.
38. Петков С. В. Менеджмент в органах внутрішніх справ (організаційно-правові основи) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2005. 510 с.
39. Новіков Б. В. Основи адміністративного менеджменту : навч. посіб. К. : Центр навч. літ-ри, 2004. 560 с.
40. Кучук А. М. Теоретико-правові засади правоохоронної діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 Київ: 2007. 213 с.
41. Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 – Київ, 2006. 404 с.
42. Кулинич С. А. Управлінські процедури в діяльності органів прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Харків, 2007. 191 с.
43. Конопльов В. В. Специфіка управлінських рішень в сучасних умовах адміністративної діяльності ОВС. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: збірник наукових праць. 2006. № 1 (26). С.15–21.
44. Косиця О. О. Правове регулювання інформаційного забезпечення адміністративної діяльності у сфері справляння податків : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Ірпінь, 2014. 198 с.

45. Комзюк А. Т. Адміністративний процес : навч. посіб. К. : Прецедент, 2007. 531 с.
46. Карпенко М. М. Адміністративна діяльність підрозділів Служби безпеки України. Вісник ХНУВС. 2014. № 1 (64). С. 111–121.
47. Заросило В. О. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Київ, 2002. 250 с.
48. Джафарова О. В. Сутність та напрямки адміністративної діяльності правоохоронних органів України URL: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/3678/%CE>.
49. Джафарова М. В. Адміністративні процедури прийняття та реалізації управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Харків, 2008. 175 с.
50. Грек М. В. Методи адміністративної діяльності служби безпеки України. Актуальні проблеми права: теорія і практика. 2012. № 25. С.233–241.
51. Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми : монографія. К. : Прецедент, 2010. 475 с.
52. Алієв Р. В. Адміністративна діяльність кримінально-виконавчої інспекції щодо осіб, звільнених від відбування покарання з випробуванням : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Запоріжжя, 2009. 214 с.
53. Долежан В. В. Проблемы компетенции прокуратуры : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.10 – Москва, 1991. 438 с.
54. Сухонос В. В. Організаційно-правові проблеми кадрового забезпечення органів прокуратури : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10. Харків, 1999. 20 с.
55. Дерев'янка В. В. Організаційно-правові засади роботи з кадрами в органах прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Київ, 2012. 325с.

56. Курись А. С. Нормативно-правові засади адміністративної діяльності керівника в органах прокуратури України. Форум права. 2011. № 2. С. 483–490  
URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11kasopu.pdf>

57. Пузирний В.Ф. Концептуальні засади адміністративної діяльності органів та установ Державної пенітенціарної служби України: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 452с.

58. Логоша В. В. Правозахисна діяльність органів прокуратури України у справах про адміністративні правопорушення. Європейські перспективи. 2011. № 4. ч. 1. С. 46–53.

59. Бондарчук С. А. Принципи адміністративного судочинства України. – : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Харків, 2011. 206с.

60. Грохольський В. Л. Принципи державного управління у сфері боротьби з організованою злочинністю. Право і безпека. 2003. № 3. С. 65–69.

61. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : Навчальний посібник. Відп. ред. Я. Кондратьєв. Київ: Юрінком Інтер, 2002. 320 с.

62. Державне управління та державна служба : Словник-довідник. Уклад. О. Ю. Оболенський. Київ : КНЕУ, 2005. 480 с.

63. Калюжний Р. А., Петков С. В. Адміністративне право України : законодавчі визначення: словник-довідник. Запоріжжя : КПУ, 2009. 220 с.

64. Малиновський В. Я. Державне управління : Навч. посіб. Луцьк : Вежа, 2000. 558 с.

65. Желюк Т. Л. Державна служба в Україні : Навчальний посібник. Київ : ВД «Професіонал», 2005. 576 с.

66. Адміністративне право України : підручник. За заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса : Юридична література, 2003. 896 с.

67. Кукурудз Р. О., Кукурудз Т. Ю. Державна служба як різновид публічної служби: поняття, види, моделі та принципи. Правове регулювання та державна політика у сфері державної служби. Адміністративне право України: підручник для студ. вищ. навч. закл. К. : Вид-во «Істина», 2009. С. 77–81

68. Германюк М.О. Принципи державної служби: питання адміністративно-правової доктрини та правозастосування : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Запоріжжя, 2012. 238с.
69. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. Відомості Верховної Ради, 2015, № 2-3, ст.12
70. Касьяненко М.М., Гринюк М.В., Цимбал П.В. Організація роботи та управління органами державної податкової служби України: Навч. посібник. Ірпінь: Академія ДПС України, 2001. 229 с.
71. Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. М.: Юрид. лит., 1979. 136 с.
72. Плішкін В.М., Лисюченко В.П., Хорт І.В. Теорія управління органами внутрішніх справ (у визначеннях, поняттях і схемах): Навч посібник /Під заг. ред. В.М. Пліщина. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 1999. 119 с.
73. Білоус В.Т. Координація управління правоохоронними органами України по боротьбі з економічною злочинністю (адміністративно-правовий аспект): дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків. 2004. 443 с.
74. Пашко Л.А. Принципы управления человеческими ресурсами как основа действенности субъект-объектного взаимодействия. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10plasov.pdf>
75. Сучасні принципи управління та методологія їх розробки. URL: [http://lubbook.org/book\\_308\\_glava\\_19\\_3.3.Suchasn%D1%96\\_prin%D1%81ipi\\_upra.html](http://lubbook.org/book_308_glava_19_3.3.Suchasn%D1%96_prin%D1%81ipi_upra.html)
76. Паршков А.В. Стратегическое управление в уголовно-исполнительной системе: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. Рязань, 2006. 214с.
77. Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України: Наказ ГПУ №15 від 19 січня 2017 року
78. Куліш А. М. Проблеми кадрового забезпечення органів прокуратури України. Форум права. 2006. № 2. С. 94-97. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2006-2/06kamoru.pdf>

79. Кроз М. В. Система психологической оценки прокурорських работников : дисс. ... канд. психол. наук : 19.00.06. М., 1999. 225 с.

80. Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури: Схвалено Всеукраїнською конференцією працівників прокуратури від 28 листопада 2012 року: наказ Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року № 123

81. Правила поведінки та професійної етики осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ України: Наказ МВС України 22.02.2012 № 155

82. Игобунин В.Ю. Правовой статус прокуратуры и прокурорский работников Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. М., 2005. 250с.

83. Агеев О. В. Прокурор як суб'єкт адміністративного процесу: автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Х., 2006. 18 с.

84. Логоша В. В. Адміністративно-правові засади діяльності прокуратури в системі державних органів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2011. 217с.

85. Бурбика М.М. Робота з персоналом в органах прокуратури України: організаційно–правові питання: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2007. 191с.

86. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

87. Сидоренко Р. О. Адміністративні повноваження прокуратури України. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2012. 200с.

88. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про прокуратуру». URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=48935](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48935)

89. Плюси і мінуси нового закону про прокуратуру. URL: <http://ua.racurs.ua/658-schodo-novogo-zakonu-ukrayiny-pro-prokuraturu-vid-14-jovtnya-2014-roku>

90. Про Національну поліцію: Закон від 02.07.2015 № 580-VIII. Відомості Верховної Ради, 2015, № 40-41, ст.379

91. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон від 14.10.2014 № 1698-VII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 47, ст.2051

92. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 року № 2229-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 27. Ст. 382.

93. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон від 30.06.1993 № 3341-XII. Відомості Верховної Ради України, 1993, N 35, ст.358

94. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 року № 638-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 25. С. 180.

95. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон від 18.02.1992 № 2135-XII. Відомості Верховної Ради України, 1992, N 22, ст.303

96. Про Державну кримінально-виконавчу службу України: Закон від 23.06.2005 № 2713-IV. Відомості Верховної Ради України, 2005, N 30, ст.409

97. Про попереднє ув'язнення: Закон України від 30 червня 1993 року № 3352-XII // Відомості Верховної Ради України. 1993. № 35. С. 360.

98. Про Державну прикордонну службу України: Закон від 03.04.2003 № 661-IV. Відомості Верховної Ради України, 2003, N 27, ст.208

99. Про звернення громадян: Закон від 02.10.1996 № 393/96-ВР. Відомості Верховної Ради України, 1996, № 47, ст.256

100. Про доступ до публічної інформації: Закон від 13.01.2011 № 2939-VI. Відомості Верховної Ради України, 2011, № 32, ст. 314

101. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 року № 889-VIII. Відомості Верховної Ради. 2016. № 4. ст. 43. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page>

102. Курагин Г.Г. Механизм ведомственного правового регулирования деятельности органов внутренних дел. М.: Изд-во ВНИИ МВД СССР, 1976. 52 с.

103. Указ Президента України від 8 квітня 2008 року N 311/2008 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року "Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів"»

104. Указ Президента України від 8 грудня 2005 року N 1865/2005 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 листопада 2005 року "Про утворення Міжвідомчої комісії Ради національної безпеки і оборони України з комплексного вирішення проблем у сфері боротьби з корупцією"»

105. Указ Президента України від 31 січня 2006 року N 80/2006 «Про Єдину комп'ютерну інформаційну систему правоохоронних органів з питань боротьби зі злочинністю»

106. Постанова КМ від 25.03.2016 № 229 "Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби"

107. Постанова КМ від 31.05.2012 № 505 "Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників органів прокуратури"

108. Постанова КМ, від 06.04.2016, № 268 "Про умови оплати праці працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, у 2016 році"

109. Постанова КМ від 24.02.2016 № 166 "Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків"

110. Постанова КМ від 25.03.2016 № 260 «Деякі питання надання інформації про зареєстровані транспортні засоби та їх власників»

111. URL: <http://www.gp.gov.ua/ua/1nordoc.nhtml>

112. Наказ № 15 Генеральної прокуратури України від 19 січня 2017 року «Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України»

113. Наказ Генерального прокурора України 1 гн від 26.12.11 «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України»

114. Угровецький П. О. Адміністративні акти органів прокуратури : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Київ, 2011. 20с.

115. Адміністративне право України. Академічний курс. Т. 1. : Загальна частина. Ред. кол. В. Б. Авер'янов. Київ : Юрид. думка, 2007. 592 с.

116. Наказ Генерального прокурора України 1/1 гн від 16.01.13 «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції»

117. Наказ Генерального прокурора України 2 гн 15.09.14 «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України»

118. Наказ Генерального прокурора України 4 гн від 19.12.12 «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні»

119. Наказ Генерального прокурора України 4/1 гн 03.12.12 «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність»

120. Наказ Генерального прокурора України 4/2 гн від 21.03.13 «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів спеціальними підрозділами та іншими органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю»

121. Наказ Генерального прокурора України 6 гн від 28.05.15 «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень»

122. Наказ Генерального прокурора України №119 від 15.03.16 «Про організацію роботи з питань правового аналізу, систематизації та обліку актів законодавства в органах прокуратури»

123. Наказ Генерального прокурора України №161 від 20.04.16 «Про організацію прокурорського 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»



124. Наказ Генерального прокурора України №223 від 18.09.15 «Про організацію роботи органів прокуратури України у галузі міжнародного співробітництва»

125. Наказ Генерального прокурора України №148 від 11.04.16 «Про організацію взаємодії органів прокуратури України з Національною академією прокуратури»

126. Наказ Генерального прокурора України №430 30.12.15 «Про організацію діяльності органів прокуратури України з особистого прийому, розгляду звернень та забезпечення доступу до публічної інформації»

127. Наказ Генерального прокурора України №10 гн від 25.06.13 «Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції»

128. Наказ Генерального прокурора України №12 гн від 29.08.14 «Про особливості діяльності військових прокуратур»

129. Наказ Генерального прокурора України №275 від 16.10.15 «Про організацію діяльності органів прокуратури з питань ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, статистики та її аналізу»

130. Наказ Генерального прокурора України №16 гн від 06.12.14 «Про організацію діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей»

131. Наказ Генерального прокурора України №17 гн від 22.09.14 «Про організацію роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України»

132. Наказ Генерального прокурора України №414 від 23.12.15 «Про затвердження Порядку організації діяльності органів прокуратури у зв'язку з тимчасовою окупацією території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя»

133. Положення про управління зв'язків із громадськістю та засобами масової інформації Генеральної прокуратури України : Наказ Генеральної прокуратури України 27 жовтня 2015 року № 297

134. Положення про управління забезпечення охорони державної таємниці Генеральної прокуратури України: Наказ Генеральної прокуратури України від 18 квітня 2016 року № 158

135. Положення про управління організації прийому громадян, розгляду звернень та запитів Генеральної прокуратури України : Наказ Генеральної прокуратури України від 15 грудня 2015 року № 394

136. Положення про управління організаційного забезпечення Єдиного реєстру досудових розслідувань та інформаційно-аналітичної роботи Генеральної прокуратури України : Наказ Генеральної прокуратури України від 18 листопада 2015 року № 349

137. Положення про Генеральну інспекцію Генеральної прокуратури України: Наказ Генерального прокурора України від 16 червня 2016 року № 204

138. Положення про Департамент забезпечення діяльності керівництва Генеральної прокуратури України : Наказ Генеральної прокуратури України від 03 березня 2016 року № 114

139. Шавкун І.Г. Менеджмент як соціокультурне явище: соціально-філософський аналіз : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 09.00.03. Київ, 2008. 34с.

140. Глущенко Е.В. Теория управления. М.: ВЕСТНИК, 1997. 332 с.

141. Будзан Б. Менеджмент в Україні : сучасність і перспективи. К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2001. 349 с.

142. Чиркин В.Е. Государственное управление: Учебник. М.: Юрист, 2001. 318 с.

143. Мескон М., Альберт М. Основы менеджмента. Пер. с англ. М.: Дело, 2004. 720 с.

144. Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров; редкол.: А.А. Гусев и др. - Изд. 4-е. М.: Сов. энциклопедия, 1987. 1600 с.

145. Управление организацией / под ред. А.Г. Поршневой, З.П. Румянцевой, Н.А. Соломатина. М.: ИНФРА – М, 2000, 669 с.

146. Кас'яненко Л. В. Податковий менеджмент в системі ефективного державного управління: дис. ... канд. наук з держ. управ.: 25.00.02. Донецьк, 2011. 250с.

147. Державне управління та державна служба : словник-довідник. Уклад. О. Ю. Оболенський. К. : КНЕУ, 2005. 480 с.

148. Рябошапко В.І. Правовий менеджмент податкової міліції (теоретико-методологічний аспект): дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2000. 200с.

149. Кузьменко О. О. Адміністративно-правове забезпечення менеджменту в державній податковій службі України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2009. 207с.

150. Савельєва Т. А. Основные направления судебной политики в сфере гражданской юрисдикции. Правовая политика и правовая жизнь. 2002. № 1. С. 175-183.

151. Фандалюк О.В. Співробітник правоохоронних органів як суб'єкт соціальної співпраці: загальнодеонтологічна характеристика. Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності: Зб. наук. статей. Донецьк: Донецький інститут внутрішніх справ при Донецькому національному університеті. 2000. № 2. с. 178-180

152. Стефанчук М. Прокурорський менеджмент в аспекті реалізації функції представництва. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2016. № 1. С. 102–110 URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/9-2016/stefanchuk.pdf>

153. Гусаров В.М. Проблеми організації роботи міської (районної) прокуратури: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.11 Х., 1995. 20 с.

154. Конституційні функції прокуратури. Офіційний сайт Генеральної прокуратури України. URL: [http://www.gp.gov.ua/ua/task\\_func\\_t\\_gpu.html](http://www.gp.gov.ua/ua/task_func_t_gpu.html)

155. Сливенко В. А. Новації у сфері управління діяльністю прокуратури. Вісник Дніпропетровського університету. Серія: Менеджмент інновацій. 2016. Випуск 6. С. 123-130

156. Мичко М.І. Проблеми організації роботи апарату обласної прокуратури: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.11 Харків, 1995. 17 с.

157. Регламент Генеральної прокуратури України Затверджений Наказом Генерального прокурора України 12 квітня 2012 року № 35

158. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекцій. М.: Юрид. лит., 1997. 400 с.

159. Іншин М.І. Організаційні аспекти діяльності органів прокуратури. Вісник ХНУВС. 2007. №36. С.235 – 240.

160. Васильев А.С. Место и роль актов государственного управления в системе организационно–правовых средств управленческой деятельности. Актуальные проблемы государства и права. Одесса : Юрид. л-ра, 1995. Вып 2. С. 15 – 28.

161. Советское административное право: учеб. Под общ. ред. В.И. Поповой, М.С. Студеникиной. М.: Юрид. лит., 1982. 288 с.

162. Мойсак С.М. Акти управління в системі джерел адміністративного права України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07., Одеса, 2011. 274с.

163. Бабаев С.Н. Прокурорский надзор как способ обеспечения законности правовых актов управления: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. М., 2003. 274с

164. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. Т. 2.: URL: <http://www.pravoznavec.com.ua/>

165. Гусаров Сергій Видання актів управління юрисдикційного характеру в системі органів внутрішніх справ. Вісник Академії управління МВС. 2009. №2 URL: [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/ucnavs\\_2009\\_2\\_1.pdf](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/ucnavs_2009_2_1.pdf)

166. Александрова Н. В. До питання про правові акти управління. Наукові записки. Том 77. Юридичні науки URL: [http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/6302/Aleksandrova\\_Do\\_pytannya\\_pro\\_pravovi\\_akty.pdf](http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/6302/Aleksandrova_Do_pytannya_pro_pravovi_akty.pdf)

167. Стефанюк В. Правові акти управління. Право України. 2003. № 7. С. 3 – 10.

168. Рихтер К, Шуппгрт Г.Ф. Судебная практика по административному праву: Учеб. пособие. М., 2000. 320 с.

169. Рекомендації «Складання та оформлення службових документів в органах прокуратури України»: Схвалено рішенням науково-методичної ради при Національній академії прокуратури України (протокол від 05.02.2016 № 2)

170. Ігнатенко О. П. Дисциплінарна відповідальність працівників органів прокуратури згідно з новим законом України «Про прокуратуру». Право і суспільство. № 5-2 частина 3/2015. С.111-118. URL: [http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2015/5\\_2\\_2015/part\\_3/21.pdf](http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2015/5_2_2015/part_3/21.pdf)

171. Лавренко Б.В. Щодо дисциплінарної відповідальності працівників органів прокуратури. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2016. № 22. С.79-82 URL: <http://vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc22/20.pdf>

172. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 року № 1700-VII. Відомості Верховної Ради, 2014, № 49, ст.2056. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

173. Про очищення влади : Закон України від 16.09.2014 року № 1682-VII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 44, ст.2041. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>

174. Вапнярчук Н.М. Правове регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук. : спец. 12.00.05. Луганськ, 2010. 20 с.

175. Корнута Л.М. Дисциплінарна відповідальність державного службовця в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2013. 224с.

176. Корнута Л.М. Дисциплінарна відповідальність державного службовця в Україні : теоретичний та практичний аспекти. Актуальні проблеми держави та права : зб. наук. праць. Вип. 62 / редкол. : С.В. Ківалов (гол. ред.) та ін. Одеса: Юрид. л-ра, 2011. С. 84–90.

177. Подоляка С. До визначення підстав та порядку здійснення дисциплінарного провадження в органах прокуратури України. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2013. № 4. С. 83-90. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru\\_2013\\_4\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2013_4_18)

178. Голобутовський Р. З. Суддя як суб'єкт дисциплінарного провадження: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2012. 199с.

179. Картузова І. О. Дисциплінарна відповідальність державних службовців : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 1999. 20 с.

180. Общетеоретическая юриспруденция : учебн. курс : учебник. Под. ред. Ю.Н. Оборотова. О.: Феникс, 2011. 436 с.

181. Шатрава С. О. Щодо розуміння дисциплінарного провадження в органах прокуратури: питання теорії та практики. Юридичний науковий електронний журнал. № 3. 2014. С. 101-104. URL: [http://lsej.org.ua/3\\_2014/29.pdf](http://lsej.org.ua/3_2014/29.pdf)

182. Гнатюк С.С. Дисциплінарне провадження в адміністративно-деліктному процесі. Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. 2011. Вип. 7. С. 336-340. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzklubp\\_2011\\_7\\_85](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzklubp_2011_7_85)

183. Горзов А.П. Дисциплінарна відповідальність прокурора як елемент його адміністративно-правового статусу: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 215с.

184. Глуховеря О.В. Дисциплінарне провадження в органах прокуратури України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 217с.

185. Шаганенко П. І. Адміністративно-правове забезпечення діяльності прокуратури в умовах реформування правоохоронної системи України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 20с.

186. Горзов А. П. Структура адміністративно-правового статусу Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція. 2015. Вип. 15(1). С. 112-114. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu\\_jur\\_2015\\_15%281%29\\_\\_32](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2015_15%281%29__32)

187. Дисциплінарний статут прокуратури України : Затверджено Постановою Верховної Ради України від 06.11.1991 № 1796-XII (втратив чинність). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1796-12>

188. Звіт про роботу. URL: [www.gp.gov.ua/ua/geninsp.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=208701](http://www.gp.gov.ua/ua/geninsp.html?_m=publications&_t=rec&id=208701)

189. Козлов Л.Ф. Компетенция прокуратуры и организация ее работы. Учебное пособие. Свердловск, 1983. 140с.

190. Погорецький М.А. Прокурор в кримінальному процесі: щодо визначення функцій. Право України. 2015. № 6. С. 86-95

191. Про прокуратуру: закон України від 5 листопада 1991 року N 1789-XII. Відомості Верховної Ради України, 1991, N 53, ст.793 (втратив чинність)

192. Гловюк І.В. Державний обвинувач у системі суб'єктів сторони обвинувачення: перспективи нормативного регулювання. Вдосконалення діяльності прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м.Львів, 28 травня 2010 року). Львів: Видавництво «Галицький друкар», 2010. С.37-38

193. Кримінальний процесуальний кодекс України. Відомості Верховної Ради України, 2013, № 9-10, № 11-12, № 13, ст.88

194. Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя. URL:

[http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/\\$FILE/%D0%A0%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F%20Rec%20\(2000\)%2019.pdf](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/$FILE/%D0%A0%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F%20Rec%20(2000)%2019.pdf)

195. Емельянова И. В. Теоретические и методологические проблемы оценки доказательств по внутреннему убеждению прокурора в уголовном судопроизводстве: Монография. Орлов. юрид. ин-т МВД РФ. Орел: Орлов. юрид. инт, 1998. 187 с.

196. Бігун В.С. Прокуратура у здійсненні правосуддя (філософсько-правові нариси актуальних питань). Вдосконалення діяльності прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м.Львів, 28 травня 2010 року). Львів: Видавництво «Галицький друкар», 2010. С.4-5

197. Положення про Департамент підтримання державного обвинувачення та представництва інтересів громадянина або держави в судах Генеральної прокуратури України: Затверджено наказом Генеральної прокуратури України 22 грудня 2015 року № 411

198. Методичні рекомендації «Участь прокурора у судовому розгляді кримінальних проваджень у суді першої інстанції»: Схвалено на засіданні науково-методичної ради при Національній академії прокуратури України 27.04.2016 протокол № 4

199. Невзгодина Е.Л. Представительство по советскому гражданскому праву. Томск, 1980. 156с.

200. Офіційний сайт Генеральної прокуратури України: URL: <https://www.gp.gov.ua/>

201. Руденко М. Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням як нова функція прокуратури України: поняття, зміст і структура. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2014. № 1. С. 160-168. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/1-2014/160-rudenko.pdf>

202. Кулаков В.В. Проблеми організації роботи апарату обласної прокуратури по нагляду за додержанням законів органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство: автореф. дис. канд. юр. наук.: 12.00.10. Харків, 1999. 20 с.

203. Соколкін В.Л. Визначення поняття завдань та предмета прокурорського нагляду за додержанням законів в оперативно-розшуковій діяльності. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2012. № 1. С. 609-618



204.Європіна Л. Предмет прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2016. № 2. Ч. 1. С. 118–124. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/10-2016/01/evropina.pdf>

205.Малюга В. Регламентация функцій прокуратури України. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2016. № 2. Ч. 2. С. 57–65 URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/10-2016/02/maluga.pdf>

206. Структура Генеральної прокуратури України: Затверджено наказом Генерального прокурора України від 16 липня 2015 року № 55-шц

207. Курись А. С. Адміністративно-правовий статус керівника в органах прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2011. 207с.

208. Давиденко Л., Каркач П. Питання організації роботи та управління в органах прокуратури. Вісник прокуратури. 2002. № 4. С.11-15

209. Функціонування демократичних інституцій в Україні : Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи № 1755 (2010) від 4 жовтня 2010 року. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a57](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_a57)

210.Адміністративна діяльність. Частина особлива: Підручник. За заг. ред. проф. О.М. Бандурки. Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ. «Еспада», 2000. 368с.

211.Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади : завт. Постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 № 731. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF>

212. Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна частина. Навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.

213.Адміністративна діяльність: Навчальний посібник. За заг. ред. д.ю.н., доцента О.І.Остапенка. Львів: ЛІВС, 2002. 252с.

214.Бондаренко В.А. Деякі питання реалізації адміністративно-правових норм. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ.

серія юридична. 2013. Вип. 4. С. 78-86.

URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvlduvs\\_2013\\_4\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvlduvs_2013_4_12)

215. Сидоренко Р. О. Адміністративні повноваження прокуратури України: поняття, зміст та сутність. Форум права. 2011. № 4. С. 674–680 URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11croztc.pdf>

216. Золотарьова Н.І. Адміністративна діяльність органів прокуратури у сфері екологічної безпеки. Вісник Національного технічного університету України "Київський політехнічний інститут". Політологія. Соціологія. Право. 2012. № 2. С. 86-89. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKPI\\_soc\\_2012\\_2\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKPI_soc_2012_2_18)

217. Пузирний В. Ф. Адміністративна діяльність деяких правоохоронних органів (на прикладі органів прокуратури). Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2014. № 12. том №1. С. 101-104

218. Білодід І.М. Адміністративні повноваження органів прокуратури України. Науковий вісник Ужгородського національного університету, 2015. С. 63-67

219. Лотюк Д. Керівник місцевої прокуратури як суб'єкт управлінської діяльності. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2016. № 3. С. 164–169 URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/11-2016/lotuk.pdf>

220. Прокурорський нагляд в Україні : курс лекцій. За ред. проф. В. Т. Нора. Львів : Тріада плюс, 2002. 280 с.

221. Плотнікова В. Лотюк Д., Устименко В. Проблеми організації роботи місцевої прокуратури. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2016. № 2. Ч. 2. С. 98–106. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/10-2016/02/plotnikova.pdf>

222. Віктор Пшонка: «Особливого захисту потребують діти»: Із виступу на Всеукраїнській нараді з питань захисту прав дитини під головуванням Президента України 4 грудня 2012 року. URL:

[http://www.gp.gov.ua/ua/piblicacii\\_u\\_zmi.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=11518](http://www.gp.gov.ua/ua/piblicacii_u_zmi.html?_m=publications&_t=rec&id=11518)

4.

223.Смирнов А.Ф. Прокуратура и проблемы управления. М.: Криминологическая Ассоциация, 1997. 264 с.

224. Методичні рекомендації з питань координації діяльності правоохоронних органів із запобігання і протидії корупції / О.Г. Кальман, О.З. Гладун, О.Г. Наджафов та ін. К.: Генеральна прокуратура України; Національна академія прокуратури України, 2012. 52 с.

225. Положення Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією : затв. спільним наказом № 43/375/166/353/284/241/290/236 від 26.04.2012 року

## ДОДАТКИ

### Додаток А.

#### Список публікацій здобувача

##### *Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації*

1. Мартинюк О. Поняття адміністративної діяльності в органах прокуратури. Актуальні проблеми правознавства. 2016. Вип. 4. С. 29-33.

2. Мартинюк О., Гречанюк С. Деякі питання сучасного визначення місця прокуратури в системі органів публічного управління. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2017. № 1(13). С. 55–62. URL: <http://www.chasopysnapu.gov.gov.ua/chasopys/ua/pdf/1-2017/grechanuk.pdf>

3. Мартинюк О. Г. Законодавча основа адміністративної діяльності в органах прокуратури. Університетські наукові записки. 2016. Вип. 4. С. 125-132

4. Мартинюк О. Деякі питання сучасного відомчого правового регулювання адміністративної діяльності в органах прокуратури. Університетські наукові записки. 2017. Вип. 1. С. 120-128

5. Martyniuk O. Prosecutor's office in ukraine: changing of priorities and transformation of status. News of Science and Education. 2017. NR 2 (50). p. 16-23

6. Мартинюк О. Г. Дисциплінарні провадження в органах прокуратури: теоретичний аспект. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2017. № 2 (т.2). С.80-87.

7. Мартинюк О. Г. Керівник прокуратури у відносинах адміністративної діяльності. Право і суспільство. 2017. № 3 (ч.2). С.119-123.

##### *Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації*

8. Мартинюк О.Г. Принципи адміністративної діяльності органів прокуратури. Проблеми сучасного права: збірник матеріалів науково-практичної конференції. Чернігів: ІЕТП ЧНПУ, 2014. – С. 83-85.

9. Мартинюк О.Г. Щодо питання про правовий статус спеціалізованої антикорупційної прокуратури в Україні. Науково-практичний семінар

«Корупція в органах ДФС України: сучасний стан та напрями подолання». від 2 грудня 2015 року. Ірпінь: Національний університет ДПС України. С. 18-21

10. Мартинюк О.Г., Гречанюк С.К. Деякі питання теоретичного обґрунтування адміністративної діяльності прокуратури в системі органів правопорядку. Національна поліція та Національна гвардія у контексті реалізації Національної стратегії у сфері прав людини: Збірник наукових матеріалів міжвузівського круглого столу (08 грудня 2016 року) / За заг. ред. к.ю.н. М.О. Ктіторова. К.: НАВС, 2016. С.23-27

11. Мартинюк О.Г. Адміністративна діяльність антикорупційної прокуратури. Корупція як загроза національній безпеці України: попереджаємо, протидіємо, переслідуюмо: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 29 листопада 2016 року). К.: Національна академія прокуратури України, 2017. С. 45-46

12. Мартинюк О.Г. Менеджмент в правоохоронних органах. Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід. Матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції, м. Тернопіль, Тернопільський національний економічний університет, 21-22 квітня 2017 р. Тернопіль: Економічна думка, 2017. С.98-102

## Додаток Б

### Інформація про впровадження результатів

**А К Т**  
**про впровадження в практичну діяльність прокуратури Хмельницької області результатів дисертаційного дослідження здобувача Тернопільського національного економічного університету Мартинюка Олександра Григоровича «Адміністративна діяльність в органах прокуратури»**

«04» вересня 2017 року

м. Хмельницький

Даний акт впровадження про те, що матеріали дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук «Адміністративна діяльність в органах прокуратури» Мартинюка Олександра Григоровича у вигляді наукових статей на тему:

1. Мартинюк, О. Поняття адміністративної діяльності в органах прокуратури [Текст] / Олександр Мартинюк // Актуальні проблеми правознавства. - 2016. - Вип. 4. - С. 29-33.

2. Мартинюк О. Деякі питання сучасного визначення місця прокуратури в системі органів публічного управління / С. Гречанюк, О. Мартинюк // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2017. – № 1(13). – С. 55–62 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/1-2017/grechanuk.pdf>

3. Мартинюк О. Г. Законодавча основа адміністративної діяльності в органах прокуратури [Текст] / О.Г. Мартинюк // Університетські наукові записки - 2016. - Вип. 4. – С.125-132

4. Мартинюк, О. Деякі питання сучасного відомчого правового регулювання адміністративної діяльності в органах прокуратури // Університетські наукові записки - 2017. - Вип. 1. – С.120-128

5. Martyniuk O. Prosecutor's office in Ukraine: changing of priorities and transformation of status // News of Science and Education – 2017 - NR 2 (50) - p.16-23

6. Мартинюк О. Г. Дисциплінарні провадження в органах прокуратури: теоретичний аспект // Науковий вісник Херсонського державного університету - 2017. - № 2 (т.2). – С.80-87.

7. Мартинюк О. Г. Керівник прокуратури у відносинах адміністративної діяльності // Право і суспільство - 2017. - № 3 (ч.2). – С. 119-123.

використовуються при підготовці семінарських занять та організаційно-практичних заходів, спрямованих на підвищення ефективності діяльності прокуратури Хмельницької області.

Результати дисертаційного дослідження «Адміністративна діяльність в органах прокуратури» Мартинюка Олександра Григоровича впроваджені в практичну діяльність прокуратури Хмельницької області.

**Перший Заступник прокурора Хмельницької області**

старший радник юстиції



Ромась С.І.

## ДОВІДКА

### про впровадження матеріалів дисертаційного дослідження Мартинюка Олександра Григоровича за темою «Адміністративна діяльність органів прокуратури» у навчальну та наукову роботу юридичного факультету Тернопільського національного економічного університету

01.06.2017

Матеріали дисертаційного дослідження Мартинюка Олександра Григоровича за темою «Адміністративна діяльність органів прокуратури» впроваджені у навчальну та наукову діяльність юридичного факультету Тернопільського національного економічного університету наступним чином:

1. Результати дисертації та її результати використані при науковій розробці питань правового забезпечення адміністративної діяльності органів прокуратури України.
2. У роботі кафедр, зокрема, використовуються наступні наукові доробки:
  1. Мартинюк О. Поняття адміністративної діяльності в органах прокуратури. Актуальні проблеми правознавства. 2016. Вип. 4. С. 29-33.
  2. Мартинюк О., Гречанюк С. Деякі питання сучасного визначення місця прокуратури в системі органів публічного управління. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2017. № 1(13). С. 55–62. URL: <http://www.chasopysnapu.gov.ua/chasopys/ua/pdf/1-2017/grechanuk.pdf>
  3. Мартинюк О. Г. Законодавча основа адміністративної діяльності в органах прокуратури. Університетські наукові записки. 2016. Вип. 4. С. 125-132
  4. Мартинюк О. Деякі питання сучасного відомчого правового регулювання адміністративної діяльності в органах прокуратури. Університетські наукові записки. 2017. Вип. 1. С. 120-128
  5. Martyniuk O. Prosecutor's office in ukraine: changing of priorities and transformation of status. News of Science and Education. 2017. NR 2 (50). p. 16-23
  6. Мартинюк О. Г. Дисциплінарні провадження в органах прокуратури: теоретичний аспект. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2017. № 2 (т.2). С.80-87.
  7. Мартинюк О. Г. Керівник прокуратури у відносинах адміністративної діяльності. Право і суспільство. 2017. № 3 (ч.2). С.119-123.
3. Основні результати роботи використані при формуванні навчально-методичних комплексів підготовки фахівців за відповідними напрямками.
4. Результати дисертації Мартинюка Олександра Григоровича використовуються при викладанні навчальних дисциплін пов'язаних з питаннями прокурорської діяльності.
5. Матеріали дослідження використані при підготовці лекцій спеціальних курсів, присвячених окремим проблемам організаційно-правового забезпечення діяльності прокуратури України.

**Заступник декана юридичного факультету  
Тернопільського національного  
економічного університету,  
кандидат юридичних наук, доцент**



**В.М. Слома**