

**ПРАВОВІ ОСНОВИ ТА ЗАСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ  
АДМІНІСТРАТИВНИХ ФУНКЦІЙ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ****THE LEGAL FOUNDATIONS AND INSTRUMENTALITY OF ENSURING  
THE IMPLEMENTATION OF ADMINISTRATIVE FUNCTIONS  
OF THE PROSECUTOR'S OFFICE OF UKRAINE**

**Павленко Д.Ю.,** аспірант кафедри адміністративного та фінансового права  
*Національний університет біоресурсів і природокористування України*

Стаття присвячена дослідженню правових аспектів та засобів, спрямованих на забезпечення реалізації адміністративних функцій прокуратури України. У статті розглянуто правові засади та інструменти, які забезпечують реалізацію адміністративних функцій прокуратури України. Здійснено аналіз законодавчих актів, серед яких ключовим є Закон України «Про прокуратуру». Розглянуто роль прокуратури у забезпеченні додержання законності в адміністративній сфері. Підкреслено важливість її функцій у забезпеченні правопорядку та ефективного функціонування адміністративної системи. Детально проаналізовано правові аспекти діяльності прокуратури, спрямовані на захист інтересів громадян у сфері адміністративного права. Стаття висвітлює різноманітні аспекти виконання прокуратурою своїх адміністративних функцій. Стаття визначає перспективи розвитку адміністративно-правового поля з урахуванням сучасних викликів та динаміки правового середовища в Україні. Автор систематизує адміністративно-правові функції прокуратури за характеристикою їх природи та визначає правовий статус і компетенції прокуратури у їх контексті. Розглядаються адміністративні повноваження органів прокуратури, зокрема їх роль у контролі за законністю дій адміністративних органів та механізми взаємодії прокуратури як суб'єкта адміністративно-правових відносин. Автор обґрунтовує важливість ролі прокуратури в забезпеченні ефективного функціонування адміністративної системи. Зазначаються перспективи розвитку адміністративно-правового регулювання з урахуванням сучасних викликів і тенденцій в правовій системі України. Стаття сприяє глибокому розумінню функціонального призначення прокуратури та спрощує аналіз механізмів, що гарантують її ефективну діяльність в адміністративній сфері.

**Ключові слова:** адміністративна реформа, адміністративні функції, владні повноваження, суб'єкт адміністративного права, прокуратура України.

The article is dedicated to exploring the legal aspects and means aimed at ensuring the implementation of the administrative functions of the Prosecutor's Office of Ukraine. The paper examines the legal principles and instruments that facilitate the execution of administrative functions by the Prosecutor's Office of Ukraine. An analysis of legislative acts is conducted, with a key focus on the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office." The role of the Prosecutor's Office in ensuring legal compliance in the administrative sphere is considered. Emphasis is placed on the importance of its functions in maintaining law and order and the effective functioning of the administrative system. The legal aspects of the Prosecutor's Office's activities aimed at protecting citizens' interests in the field of administrative law are thoroughly analyzed. The article highlights various aspects of how the Prosecutor's Office performs its administrative functions. It identifies the prospects for the development of the administrative legal field, taking into account contemporary challenges and the dynamics of the legal environment in Ukraine. The author systematizes the administrative legal functions of the Prosecutor's Office, characterizing their nature and determining the legal status and competencies of the Prosecutor's Office in their context. The administrative powers of the Prosecutor's Office, including its role in overseeing the legality of actions by administrative authorities and mechanisms of interaction as a subjects of administrative-legal relations, are discussed. The author substantiates the importance of the Prosecutor's Office's role in ensuring the effective functioning of the administrative system. The perspectives for the development of administrative-legal regulation are outlined, considering current challenges and trends in Ukraine's legal system. The article contributes to a deep understanding of the functional purpose of the Prosecutor's Office and facilitates the analysis of mechanisms ensuring its effective operation in the administrative sphere.

**Key words:** administrative reform, administrative functions, governing powers, subject of administrative law, Prosecutor's Office of Ukraine.

**Постановка проблеми.** В умовах сучасного правового середовища України прокуратура виконує значущі адміністративні функції, спрямовані на забезпечення додержання законності та ефективного функціонування адміністративної системи. Однак існує ряд правових та практичних проблем, які потребують докладного аналізу та розгляду. Зокрема, у відсутності чітких механізмів та чітко визначених правових норм виникають питання стосовно обсягу та меж повноважень прокуратури в адміністративній сфері. Також необхідно вивчити ефективність взаємодії всередині прокуратури та її роль у забезпеченні правопорядку в цьому контексті. Додатково не втрачає актуальності потреба у дослідженні перспектив розвитку адміністративно-правового регулювання, урахуваючи сучасні виклики та тенденції в правовій системі країни. Аналіз цих аспектів може допомогти вдосконалити законодавство та забезпечити більш ефективне виконання адміністративних функцій прокуратури, сприяючи загальному підвищенню правової культури та стабільності в адміністративному секторі України.

Аналіз досліджень і публікацій, на які спирається автор, в яких розглядають цю проблему і підходи її розв'язання. Серед вітчизняних науковців правові основи забезпечення функцій прокуратури України розглядали, зокрема, Панова О. О., Білодід І. М., Каркач П. М., Іва-

нов С. М., Васильчук Б. Г., Вандін В. Й., Бакаянова Н. М., Кубаєнко А. В., Кісліцина І. О. тощо.

**Постановка завдання.** Метою є дослідження правових основ та засобів, спрямованих на забезпечення реалізації адміністративних функцій прокуратури України, вивчення та аналіз ефективності прокуратури детальний розгляд та аналіз адміністративних повноважень органів прокуратури і факторів, що впливають на їх функціональність.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Згідно з чинним законодавством України прокуратура наразі не є складовою однієї з трьох гілок державної влади. Проте вона невіддільно входить до числа державних органів і має визначену специфіку у правовому регулюванні своєї діяльності, а також у завданнях, повноваженнях і порядку організації роботи для ефективного виконання цих завдань. Це вказує на можливість застосування загальних принципів управління до прокуратури, які є характерними для інших державних органів. Однак варто зауважити, що зміст і порядок їх реалізації мають обґрунтовану та істотну специфіку.

Так, у науці державного управління організаційну структуру управління визначають як форму організації системи управління, що включає сукупність стійких зв'язків системи, забезпечує її цілісність і тотожність

самій собі, тобто збереження основних властивостей за різних внутрішніх і зовнішніх зв'язків; спосіб організації і взаємодії елементів системи і зв'язків між ними, та є певною характеристикою процесів, які відбуваються між елементами системи [1, с. 380].

Отже, структура державного управління в суті відображає внутрішній зміст управлінської діяльності та описує спосіб взаємодії й співіснування його різних елементів. Це, в свою чергу, вказує на єдність конкретного виду управлінської діяльності.

Науковці В. Д. Бакуменко, Л. М. Усаченко та ін., досліджуючи структуру державно-управлінської діяльності, дійшли до висновку, що остання є невід'ємною складовою кожного виду соціальної діяльності і водночас особливим видом діяльності з певним набором функцій. Загальні управлінські функції (планування, організація, мотивація, контроль, комунікація та прийняття рішень), тобто функції менеджменту, притаманні управлінню всіма видами суспільної діяльності. Крім того, вони безпосередньо впливають із суб'єкт-об'єктного відображення процесів державного управління [2, с. 41].

Погоджуючись загалом з наведеною думкою, можна вказати на подвійну природу прокурорської діяльності, яке з однієї сторони виступає самостійним видом державно-правоохоронної діяльності, а з іншої – реалізація основних функцій прокуратури потребує упорядкування через здійснення керівництва (організації, планування та ін.) цією діяльністю.

Розглядаючи управління процесом забезпечення публічної безпеки О. О. Панова вказує на те, що управлінська діяльність у цій сфері нерозривно пов'язана із здійсненням функцій, спрямованих на попередження і припинення порушень. Управлінські функції органів Національної поліції реалізуються в сукупності з їх тактичними діями, які полягають у застосуванні певних форм і методів безпосереднього забезпечення публічної безпеки, попередженні та припиненні правопорушень, забезпеченні надійного захисту життя, здоров'я, прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від злочинних чи інших антигромадських посягань [3, с. 50].

Отже, в даному випадку ще раз підкреслюється нерозривний зв'язок між управлінськими функціями та практичними діями щодо їх реалізації, особливо у сфері державного управління.

Загальний висновок, застосований до прокуратури, вказує на те, що управління процесом виконання конституційних функцій прокуратури виявляється через здійснення адміністративних функцій керівниками відповідних служб, відділів та департаментів системи прокуратури (організація, планування, керівництво, координація роботи підпорядкованих підрозділів та їхніх працівників).

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

І. М. Білодід, узагальнивши різноманітні функції органів прокуратури, визначив, що їх систему можна відобразити наступним чином: 1) внутрішньоорганізаційні (адміністративні): представництво органів прокуратури у взаємовідносинах між собою та з органами державної влади, місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами; організація діяльності відповідної прокуратури; призначення та звільнення прокурорів із посад, забезпечення у випадку необхідності притягнення їх до

відповідальності; 2) зовнішньоуправлінські: видання обов'язкових для виконання вказівок та розпоряджень із питань здійснення оперативно-розшукової діяльності чи досудового розслідування, відбування кримінального покарання чи застосування заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; ознайомлення з матеріалами справ, забезпечення збирання та дослідження доказів, подання клопотань та відводів [4, с. 66].

На нашу думку, більшість адміністративних функцій прокуратури України, що містяться у Законі України «Про прокуратуру», можна умовно поділити на дві групи:

- 1) організаційно-управлінські функції;
- 2) функції, які за своєю природою є кадровими.

Організаційно-управлінські функції безпосередньо стосуються прокурорів, які займають адміністративні посади, пов'язані з необхідністю використання всіх наданих законом можливостей для об'єднання людських, матеріальних, фінансових ресурсів для досягнення завдань, що стоять перед прокуратурою відповідного рівня. Перелік адміністративних посад в Офісі Генерального прокурора України, обласних та окружних прокуратурах та Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі містяться у ст.39 Закону України «Про прокуратуру» [5]. Окремі управлінські функції зазначеної категорії прокурорів містяться у спеціальному законодавстві та, насамперед, Законі України «Про прокуратуру», проте переважна більшість таких функцій визначається відомчими актами. Як загальну їх характеристику наведемо думку П.Каркача та С.Іванова: «керівник органу прокуратури зобов'язаний забезпечити організаційний порядок у колективі, контролювати додержання трудової та службової дисципліни підлеглими, вимагати від кожного працівника відповідального ставлення до виконання службових обов'язків» [6, с. 63].

Реалізація функції щодо організації та управління діяльністю в органах прокуратури покладається на керівників та їх заступників відповідного органу прокуратури або його структурного підрозділу.

Організація роботи та управління в органах прокуратури вимагає ефективного керівництва з боку підлеглих працівників прокуратури. Керівництво пов'язане з встановленням цілей та завдань для виконавців і визначенням напрямку їхньої діяльності. Ключовим елементом управління є досягнення погоджених дій підлеглими працівниками при виконанні завдань прокурорської діяльності, що покладені на них.

Організація роботи в прокуратурі повинна включати систему заходів, які можна поділити на три види: основні заходи; технічні заходи й заходи щодо вдосконалення професійної майстерності. Основні заходи пов'язані зі здійсненням прокурорського нагляду й іншими напрямками діяльності прокуратури. До них належать: добір і розміщення кадрів, заходи заохочення й стягнення, розподіл доручень між співробітниками; планування роботи прокуратури; контроль і керівництво; участь прокурора в розгляді цивільних і кримінальних справ та ін. Реалізація цих заходів дозволить керівникові прокуратури активізувати здійснення прокурорського нагляду, а також найбільш активно боротися із правопорушеннями [7, с. 20].

Технічні заходи тісно пов'язані з основними, виконуючи в той же час допоміжні функції. Вони включають фіксацію роботи прокуратури, таку як діловодство, реєстрація вхідної та вихідної кореспонденції, складання статистичних звітів.

Заходи щодо підвищення професійної майстерності спрямовані на використання передового досвіду. До цих заходів відносяться оперативні наради, на яких обговорюються питання якості роботи окремих оперативних працівників і формуються конкретні рекомендації. Сюди також входить поширення позитивного досвіду роботи

інших прокуратур, а також стажування у вищих органах і навчання у спеціалізованих навчальних закладах.

Одним із найважливіших напрямків організації роботи керівника прокуратури є ефективний розподіл обов'язків серед оперативного персоналу прокуратури. Цей розподіл повинен бути організований таким чином, щоб уникнути втрати з уваги областей роботи, визначених законодавством і наказами Генерального прокурора України. При цьому слід враховувати особливості діяльності прокуратури, її штатну чисельність, дані про рівень, структуру та динаміку злочинності, стан виконання законів, а також соціально-економічні, демографічні та інші характеристики території, яку обслуговує прокуратура.

Наділяючи прокурорів прокуратури повноваженнями, керівник прокуратури не повинен звільняти себе від загальної прокурорської діяльності (планування, добір і розміщення кадрів, координаційна діяльність тощо). Саме керівник, як перша особа прокуратури, має всю повноту повноважень і, наділяючи певними повноваженнями підлеглих прокурорів, зобов'язаний організувати їх працю, здійснювати постійний контроль за їх діяльністю, стежити за станом законності на відповідній території й за необхідності вживати відповідних заходів [8, с. 133].

На практиці, керівники прокуратур зазвичай мають відповідальність за вирішення ряду ключових завдань, включаючи загальне керівництво роботою прокуратури, контроль та перевірку виконання завдань, координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції, взаємодію з органами виконавчої влади, місцевим самоврядуванням та державним контролем. Вони також відповідають за добір, розстановку, професійну підготовку та виховання кадрів, внутрішню безпеку, нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень, організацію діяльності у сфері запобігання та протидії корупції, а також інші аспекти, пов'язані з роботою прокуратури.

Визначення своїх повноважень відбувається у формі винесення наказу про розподіл обов'язків. Значну увагу в такому наказі слід приділяти й повноваженням заступника керівника прокуратури. Відповідно до ст. 12 Закону України «Про прокуратуру» керівник окружної прокуратури може мати першого заступника та не більше 2 заступників.

Робота з кадрами є одним з напрямів адміністративної діяльності в прокуратурі. У загальному розумінні це включає в себе заповнення вакантних посад, розподіл та перерозподіл штатної чисельності, а також в певній мірі включає в себе роботу з підвищення кваліфікації прокурорських кадрів.

У сучасних умовах завдання кадрової роботи змінюються, і керівник прокуратури повинен створювати умови, що зроблять професію прокурора більш престижною та привабливою для осіб із вищою юридичною освітою. З урахуванням нових тенденцій це також передбачає наближення статусу прокурора до суддівської професії. Для досягнення цих цілей необхідна стабілізація кадрового складу із високим професійним рівнем та необхідними моральними якостями, спрямованими на досягнення завдань і цілей органів прокуратури на новому етапі розвитку держави.

Важливо відзначити, що в органах прокуратури існує добре налагоджена кадрова служба, яка відповідає системі управління. Ця система ґрунтується на єднанні та централізації органів прокуратури, а також підпорядкуванні нижчестоячих прокурорів вищим.

У нижній ланці органів прокуратури керівник прокуратури здійснює всі завдання й функції кадрової служби стосовно допоміжного персоналу. Він призначає на роботу й звільняє знеї, застосовує заходи дисциплінарного характеру, має всі повноваження роботодавця, передбачені у трудовому законодавстві України [9, с. 30].

Стосовно прокурорського складу керівник прокуратури має обмежені можливості. Його правове становище при вирішенні кадрових питань досить неоднозначне й невиразне. У Законі України «Про прокуратуру», наприклад, україно мовою не говориться про повноваження керівника прокуратури з кадрових питань. Так, наприклад, у ст. 13 Закону України «Про прокуратуру» зазначається, що керівник окружної прокуратури організовує діяльність прокуратури; повідомляє в десятиденний строк Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів про наявність вакантних або тимчасово вакантних посад у прокуратурі; забезпечує виконання вимог щодо підвищення кваліфікації прокурорів прокуратури. Це краще, ніж у попередньому Законі України «Про прокуратуру», але все одне недостатньо. Характер повноважень керівника прокуратури щодо державних службовців, інших працівників прокуратури, які не мають статусу прокурора, взагалі не визначається. А у наказі Офісу Генерального прокурора «Про загальні засади організації роботи в органах прокуратури України» від 07.08.2020 № 365 щодо адміністративних кадрових повноважень керівника окружної прокуратури лише зазначається, що обов'язки між працівниками окружних прокуратур, з урахуванням їх структури, розподіляються наказами керівників цих прокуратур та/або їх першими заступниками чи заступниками [10].

У відсутність чіткого правового регулювання багатьох аспектів кадрової роботи, як показує практика, вирішуються керівником окружної прокуратури за допомогою особистого авторитету та вміння ефективно керувати колективом прокуратури. Раніше керівники прокуратур часто особисто вели попередній облік та відбір кандидатів на вакантні посади прокурорів і працівників апарату прокуратури, організували навчання та підвищення кваліфікації кадрів, а також забезпечували дисципліну та організаційний порядок. Сучасні практики передбачають передачу частини повноважень та завдань з кадрової роботи створеній Кваліфікаційно-дисциплінарній комісії прокурорів. Однак керівнику прокуратури все ще залишається можливість впливати на кар'єрне зростання підлеглих, брати участь у формуванні ефективного колективу та приймати участь у вирішенні завдань, що стоять перед прокуратурою.

У сучасних умовах, враховуючи напрями реформування вітчизняної прокуратури, що включають ослаблення субординаційних організаційних зв'язків усередині системи органів прокуратури, слід визнати важливість наділення керівників прокуратур додатковими повноваженнями із роботи з кадрами [11, с. 79].

Робота з кадрами значною мірою визначається організаційною структурою конкретної прокуратури та її фактичним зайнятим посадовим складом. Це включає в себе встановлення кількості підрозділів, їх взаємодії та функціонального призначення для забезпечення ефективності роботи. Аналізується штатна та фактична чисельність персоналу, досліджуються службові обов'язки та результати діяльності працівників, а також розглядаються можливості підвищення ефективності у виконанні ними своїх обов'язків. На даному етапі важливо обговорювати раціональність управлінської структури прокуратури, адекватну організацію взаємодії між її структурними підрозділами та окремими одиницями, а також оптимальний кількісний склад кадрів. Однак, враховуючи те, що структура прокуратур України ще не повністю відповідає вимогам Закону України "Про прокуратуру", говорити про її раціональність та оптимальність може бути складно.

На наш погляд, з урахуванням змін у правовому статусі керівників прокуратур у Законі України «Про прокуратуру», а надалі й більш детально на рівні відомчих наказів Офісу Генерального прокурора України, доцільно закріпити відповідальність керівників прокуратур різних рівнів за стан кадрової роботи в очолюваній ним проку-

ратурі. Наведене може бути визначено як обов'язок слідкувати за дотриманням трудової дисципліни, вимагати від кожного працівника відповідального ставлення до виконання службових обов'язків, і своєчасно застосовувати заходи як заохочення, так і дисциплінарного впливу.

Отже, питання адміністративних функцій щодо управління роботою прокуратури як на рівні Закону України «Про прокуратуру», так і на рівні відповідного наказу Офісу Генерального прокурора «Про загальні засади організації роботи в органах прокуратури України» врегульовані недостатньо і потребують навіть не конкретизації, а закріплення. Більшість аспектів повноважень керівника прокуратури, розподіл обов'язків між працівниками прокуратури, організація їхньої роботи та контроль за виконанням регулюються практикою та традиціями, а не чіткими нормативами. Повноваження керівника прокуратури щодо працівників прокуратури, які не мають статусу прокурора (працівники канцелярії, апарату) взагалі не врегульовані Законом України «Про прокуратуру». Крім того, як зазначалося, у Законі України «Про прокуратуру», необхідно закріпити відповідальність керівників прокуратур різного рівня за стан кадрової роботи вочолованій ним прокуратурі. Для врегулювання всіх зазна-

чених питань бажано вносити зміни у формі окремих статей до розділу Х «Організаційне забезпечення діяльності прокуратури» Закону України «Про прокуратуру».

**Висновки.** Досліджуючи прокуратуру України як суб'єкта адміністративного права та засоби реалізації її функцій, варто виділяти два основних напрямки: по-перше, прокуратура України є органом державної влади; по-друге, прокуратура України є особливим суб'єктом адміністративного права. Правова природа прокуратури України не позбавлена певних протиріч, що дає підстави вважати її особливим суб'єктом адміністративного права, тобто таким суб'єктом права, який є носієм одночасно різних (протилежних) правових якостей, який наділений ознаками відразу декількох класифікаційних груп суб'єктів права, що одночасно передбачають один одного у складі цього суб'єкта та існують лише у взаємозв'язку, єдності. Відтак тематика реалізації органами прокуратури та її службовими (посадовими) особами адміністративних функцій не позбавлена перспектив поглиблених теоретичних досліджень, зокрема в частині дослідження факторів, що впливають на ефективність виконання ними своїх адміністративних функцій.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О.Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови). Київ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
2. Теоретичні засади державного управління : навч. посіб. / В.Д. Бакуменко, Л.М. Усаченко, О.В. Червякова; за заг. ред. Л. М. Усаченко. Київ: ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 2020. 174 с.
3. Панова О.О. Компетенція органів Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки / Особливості підготовки поліцейських в умовах реформування системи МВС України: зб. матеріалів І міжнар. наук.- практ. конф., м. Харків, 20 трав. 2016 р. / МВС України, Департамент патрул. поліції України; Харк. нац. ун-т внутр. справ, Каф. спец. фіз. підготовки. Харків: ХНУВС, 2016. С. 48–51.
4. Білодід І. М. Адміністративні повноваження органів прокуратури України. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. 2015. Вип. 35. Ч. II. Т. 2. С. 63–67.
5. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2–3, ст. 12.
6. Каркач П.М., Іванов С.М. Органи прокуратури України: навч.- метод. посіб. Харків, 2017. 360 с.
7. Васильчук Б.Г. Окремі аспекти повноважень прокуратури України у сфері адміністративних відносин. Південноукраїнський правничий часопис. 2018. № 4. Т. 2. С. 19–22.
8. Вандін В.Є. Організаційно-правові засади діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Одеса, 2017. 205 с.
9. Васильчук Б. Основні підходи до розуміння прокуратури України як суб'єкта адміністративного права. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2019. № 2–1. С. 28–31.
10. Про загальні засади організації роботи в органах прокуратури України: Наказ Офісу Генерального прокурора від 07.08.2020 № 365. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0365905-20#Text>
11. Бакаянова Н.М., Кубаєнко А. В., Кісліцина І.О. Сучасна концепція реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів: навчально-методичний посібник (для здобувачів ступеня доктора філософії денної, вечірньої та заочної форми навчання) / Н.М. Бакаянова, А. В. Кубаєнко, І.О. Кісліцина. Одеса: Фенікс, 2021. 157 с.