

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису

ТОГОБІЦЬКА-ГРОМОВА АНАСТАСІЯ АНДРІЇВНА

Прим. № \_\_\_\_  
УДК 342.9 (477)

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**КЕРІВНИК В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ: АДМІНІСТРАТИВНО-  
ПРАВОВИЙ СТАТУС**

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 —  
Резнік Олег Миколайович,  
кандидат юридичних наук, доцент

Суми 2019

## АНОТАЦІЯ

**Тогобіцька-Громова А. А. Керівник в органах прокуратури: адміністративно-правовий статус.** – 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. – Сумський державний університет. – Суми, 2019.

Дисертацію присвячено аналізу поняття, змісту та характеристики елементів адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури.

У роботі вдосконалено поняття «керівника в органах прокуратури», під яким пропонується розуміти особу, яка в установленому законом порядку призначена на адміністративну посаду та відповідно до службових повноважень і посадових обов'язків виконує управлінські й організаційно-розпорядчі функції у ввіреному органі чи підрозділі для досягнення завдань та мети діяльності прокуратури України. Крім того, адміністративно-правовий статус керівника в органах прокуратури визначено як врегульоване нормами адміністративного права правове становище прокурора, який займає адміністративну посаду в системі органів прокуратури, що характеризується спеціальними вимогами до посади, порядком призначення та звільнення, сукупністю прав, обов'язків, функцій, правообмежень, гарантій незалежності та юридичної відповідальності, що реалізуються як в адміністративно-правових відносинах, так і поза ними.

Виокремлено основні характеристики адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури, а саме: 1) адміністративно-правовий статус керівника в органах прокуратури урегульований адміністративно-правовими нормами; 2) зміст адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури становлять адміністративна компетенція, тобто права та обов'язки, повноваження, функції, форми, методи діяльності та адміністративна відповідальність; 3) адміністративно-правовий статус

керівника в органах прокуратури визначає місце керівника в ієрархічній системі органів прокуратури чи окремого підрозділу. Виділено та розкрито змістовні частини елементів адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури: цільовий блок (мета і завдання керівника в органах прокуратури), структурно-організаційний блок (місце в службовій ієрархії, порядок призначення на адміністративну посаду, порядок звільнення з адміністративної посади, розподіл повноважень, прийняття управлінських рішень), компетенційний блок (повноваження, що складаються з прав та обов'язків, здійснення внутрішньоорганізаційної й зовнішньоуправлінської діяльності в межах компетенції, форми і методи діяльності, юридична відповідальність керівника та ін.).

Аргументовано, що служба в органах прокуратури є організаційно-управлінським інститутом публічної служби, що являє собою професійну діяльність, спрямовану на виконання цілей, завдань і функцій держави та включає професійну (спеціалізовану) службу прокурорів, державну службу і військову службу, що органічно пов'язані й працюють на задоволення публічного інтересу. Посадами публічної служби в органах прокуратури є прокурори, державні службовці, військовослужбовці, інші працівники. Встановлено, що принципи, правові та організаційні засади проходження публічної служби в органах прокуратури регламентуються нормами різних законів і нормативно-правових актів. Публічна служба в органах прокуратури має такі ознаки: є державною; має спеціалізований характер; є видом професійної діяльності; регулюється нормами різних законів та галузевих нормативно-правових актів.

Розкрито адміністративну компетенцію керівника в органах прокуратури як елемент його адміністративно-правового статусу, що включає в себе функції, права, обов'язки, форми та методи діяльності керівника. Встановлено, що адміністративна компетенція керівників спрямована на забезпечення реалізації внутрішніх і зовнішніх управлінських процесів, тому вона може бути як зовнішньою так і внутрішньою. Реалізація адміністративної компетенції

відбувається на принципах публічності, гласності та прозорості. Узагальнено, що адміністративна компетенція керівників в органах прокуратури є комплексом врегульованих адміністративно-правовими нормами засобів управління, що надаються прокуророві, який займає адміністративну посаду в органах прокуратури, та спрямована на забезпечення реалізації внутрішніх і зовнішніх управлінських процесів із метою виконання відповідних функцій та завдань прокуратури. Виокремлено та охарактеризовано такі функції керівників в органах прокуратури: загального керівництва (адміністративну), координаційну, кадрову, інформаційно-аналітичну, представницьку, контрольну, прийняття управлінських рішень, виховну, взаємодії з інститутами громадянського суспільства.

Розкрито правові засади та особливості притягнення до адміністративної й дисциплінарної відповідальності керівників в органах прокуратури, проаналізовано дисциплінарну практику Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, щодо притягнення до юридичної відповідальності керівників в органах прокуратури. Наголошено, що керівник в органах прокуратури є суб'єктом адміністративної та дисциплінарної відповідальності з огляду на його адміністративну компетенцію, яка реалізовується у виконанні публічних, організаційно-розпорядчих, кадрових, контрольних функцій. Аргументовано, що можливими наслідками корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією та вчиненого керівником в органах прокуратури, є насамперед порушення прав людини та інтересів держави, втрата авторитету органу прокуратури України і, як наслідок, втрата репутації органів влади. Зроблено висновок, що адміністративна відповідальність керівників прокуратури є різновидом юридичної відповідальності, що настає у випадку вчинення корупційних правопорушень чи правопорушень, пов'язаних із корупцією, невиконання чи неналежного виконання службових обов'язків на підставі та в порядку, передбаченому законом.

Обґрунтовано, що для дослідження адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури доцільно розглянути вимоги, які ставлять до

особи під час вирішення питання про призначення її на адміністративну посаду в органах прокуратури. Підкреслена необхідність розроблення організаційних, наукових і етичних принципів оцінки і атестації керівників органів прокуратури в умовах реформування. Запропоновано вироблення єдиної Методики оцінювання прокурорів під час вирішення питання щодо їх призначення на адміністративну посаду, що, по-перше, продемонструє прозорість кадрової політики в органах прокуратури, по-друге, дасть можливість прокуророві орієнтуватися у власних перспективах щодо зайняття адміністративної посади.

Підкреслена необхідність досвіду роботи або практичного досвіду як вимоги для висунення на посаду керівника органу прокуратури розглядати, враховуючи не лише строк служби в органах прокуратури, хоча це також важливо враховувати, але й строк на адміністративних посадах (пов'язаних із виконанням функції прокуратури). Обґрунтовано, що потребує детальної регламентації така вимога, як досвід управлінської діяльності в галузі права на адміністративних посадах в інших установах, а саме, чи обов'язково це повинні бути органи публічної адміністрації.

Для оптимізації адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури досліджено зарубіжний досвід, а саме розглянуто вимоги до кандидата на посаду Генерального прокурора, процедуру його призначення та строк повноважень, а також вимоги до прокурорів і керівників різних рівнів у таких країнах, як Вірменія, Білорусь, Молдова, Російська Федерація, Туркменістан, Узбекистан, Естонія, Латвія, Словаччина, Чехія. Аналіз вимог до посад вищого керівництва прокуратурою в досліджуваних країнах свідчить, що спільними вимогами в усіх країнах є: вища юридична освіта; обов'язкове володіння державною мовою; високі моральні та професійні якості; професійний стаж. Зроблено висновок, що позитивним для України є досвід Республіки Молдова щодо процедури призначення Генерального прокурора.

Зауважено, що створення та успішна діяльність прокурорського самоврядування стали ключем до зміни в європейському напрямі роботи прокуратури країни. Однак залишається неповною мірою реалізований

принцип незалежності прокуратури як незалежного інституту судової гілки влади. Це виявляється політичною залежністю кандидатів на посаду Генерального прокурора, який у подальшому має найбільший обсяг кадрових, організаційних та управлінських повноважень в органах прокуратури. Зроблено висновок, що для зменшення впливу політичних структур на формування кадрового складу органів прокуратури доцільно залучити Раду прокурорів України до порядку призначення Генерального прокурора та надати їй законодавче право висувати кандидатів на посаду Генерального прокурора.

Надано рекомендації щодо вдосконалення підготовки керівних кадрів в органах прокуратури, зокрема, наголошено, що завдяки правильно сформованій та високій професійно-психологічній культурі керівника можна здійснювати виховний вплив на членів ввіреного колективу, підтримувати дисципліну, стежити за станом психологічного клімату та вчасно вживати відповідних заходів. Для підвищення кваліфікації, професійного рівня та управлінських компетентностей запропоновані заходи щодо оптимізації навчальних програм Національної академії прокуратури України, розроблених спеціально для керівників.

Зроблено висновок про необхідність започаткування окремого напрямку навчального процесу в Національній академії прокуратури України – підвищення кваліфікації керівників в органах прокуратури різних рівнів. На заняттях у межах підвищення кваліфікації керівників в органах прокуратури різних рівнів поряд із розкриттям найбільш проблемних та актуальних питань діяльності прокурора при виконанні його основних функцій необхідно приділяти увагу повноваженням керівника державної служби в прокуратурі, діловому мовленню, ролі професійної етики та поведінки прокурора у формуванні іміджу прокуратури, вимогам до професійної етики та поведінки як самого керівника, так і підлеглих прокурорів, навчанням норм Європейської конвенції з прав людини, практиці Європейського суду з прав людини, висновкам Венеціанської комісії, публікаціям визнаних науковців України та світу тощо. Не менш важливим є проведення тренінгів щодо особистого

приймання керівником громадян, організації проведення спільних нарад з іншими органами влади, виступів перед представниками засобів масової інформації, на місцевому і національному телебаченні, формування персонального іміджу, а також практичних занять із психологами щодо формування стресостійкості та навичок щодо підтримання психологічно здорової атмосфери в колективі.

**Ключові слова:** керівник, адміністративна посада, адміністративно-правовий статус, адміністративна компетенція, управління в органах прокуратури, Генеральний прокурор, публічна служба.

## SUMMARY

***Tohobitska-Hromova A.A. A Head in the Prosecution Authorities: Administrative and Legal Status.*** – Qualifying scientific work as a manuscript

Thesis for a Degree of Candidate in Law (Doctor of Philosophy) in specialty 12.00.07 – Administrative Law and Process; Financial Law; Information Law. – Sumy State University. – Sumy, 2019.

The thesis deals with the analysis of the concept, scope and characteristics of the elements of the administrative and legal status of the head in prosecution authorities.

The thesis improved the concept of the “head in the prosecution authorities”, which should imply a person who, in the manner prescribed by law, was appointed to an administrative position and, according to his or her official authority and official duties, performs managerial and organizational functions in the entrusted agency or unit to achieve goals and objectives of the prosecutor’s office of Ukraine. In addition, the administrative and legal status of the head in the prosecution authorities is defined as the legal status of the prosecutor who holds an administrative position in the system of prosecution authorities, which is characterized by special requirements to the position, the procedure for appointment and dismissal, the set of rights, duties, functions under the administrative law, right restrictions, guarantees of independence and legal responsibility, which are implemented both in administrative and legal

relations, and outside them.

The main characteristics of the administrative and legal status of the head in the prosecution authorities are highlighted, namely: 1) the administrative and legal status of the head in the prosecution authorities is regulated by the administrative legal rules; 2) the scope of the administrative and legal status of the head in the prosecution authorities is administrative competence, i.e. rights and duties, powers, functions, forms, methods of activity and administrative responsibility; 3) the administrative and legal status of the head in the prosecution authorities determines the place of the head in the hierarchical system of the prosecution authorities or a separate unit. The thesis highlights and reveals the content of the elements of the administrative and legal status of the head in the prosecution authorities: the target group (the purpose and task of the head in the prosecution authorities), the structural and organizational group (place in the service hierarchy, the procedure for appointment and dismissal, division of powers, management decisions), the competence group (powers that involve rights and responsibilities, the implementation of internal organization and external management activity within the limits of competence, forms and methods of activity, legal liability of the head, etc.).

It is substantiated that service in the prosecution authorities is an organizational and management institution of the public service, it is a professional activity aimed at fulfilling the goals, tasks and functions of the state and includes the professional service of prosecutors, public service and military service that are organically connected and are aimed at the public interest satisfaction. Public service positions in the prosecution authorities are prosecutors, civil servants, military personnel, and other employees. It has been established that the principles, legal and organizational framework of public service in the prosecution authorities are governed by various laws and regulations. The public service in the prosecution authorities has the following characteristics: it is public; has a specialized nature; a kind of professional activity; governed by various laws and sectoral legal acts.

The administrative competence of the head in the prosecution authorities is disclosed as an element of the administrative and legal status, including the functions,



rights, duties, forms and methods of the activity. It is established that the administrative competence of the head is aimed at ensuring the implementation of internal and external management processes, thus it can be both external and internal. The implementation of administrative competence involves the principles of publicity and transparency. It is summarized that the administrative competence of heads in the prosecution authorities implies a complex of administrative means regulated by legal rules provided to the prosecutor who occupies an administrative position in the prosecution authorities, and aims to ensure the implementation of internal and external management processes to fulfill the relevant functions and tasks of the prosecution authorities. The following functions of heads in the prosecution authorities are highlighted and characterized: general management (administrative), coordination, personnel, information and analytical, representative, control, management decision-making, educational, interaction with civil society institutions.

The thesis defines legal foundations and peculiarities of administrative and disciplinary liability of heads in the prosecution agencies, analyzes the disciplinary practice of the qualification and disciplinary commission of prosecutors, legal liability of heads in the prosecution agencies. It is emphasized that the head in the prosecution authorities is the subject of administrative and disciplinary liability in view of his or her administrative competence, which is implemented in public, organizational, managerial, personnel and control functions. It is argued that the possible consequences of a corruption offense or corruption-related offense committed by the head in prosecution authorities are, first, violations of the human rights and interests of the state, the loss of authority of the prosecutor's office of Ukraine and, consequently, the loss of reputation of the public authorities. It is concluded that the administrative liability of the prosecutor's office is a form of legal liability that arises in the event of corruption offenses or corruption-related offenses, failure to perform or improper performance of official duties.

It has been substantiated that the study of the administrative and legal status of the head in the prosecution authorities required considering the requirements for appointment to an administrative position in the prosecution authorities. The need for

the development of organizational, scientific and ethical principles for assessing and certifying the heads of prosecution authorities was underlined in the context of reform. It was proposed to develop a unified methodology for evaluating prosecutors when deciding on their appointment to an administrative position, which, firstly, will demonstrate the transparency of personnel policy in prosecution authorities, and secondly, will enable the prosecutor to see their own prospects regarding the administrative position.

The need to consider professional experience or practical experience as requirements for the appointment of the head in the prosecution authority was emphasized, taking into account both the term of service in the prosecution and the term in administrative positions (related to the prosecution authorities). It is substantiated that such a requirement as management experience in the field of law in administrative positions in other institutions requires detailed regulation, namely, it must be the public administration authorities.

Foreign experience was studied to optimize the administrative and legal status of the head in the prosecution authorities, namely, the requirements for the candidate for the post of Prosecutor General, the procedure for appointment and the term of office, and the requirements for prosecutors and managers at various levels in countries such as Armenia, Republic of Belarus, Moldova, Russian Federation, Turkmenistan, Uzbekistan, Estonia, Latvia, Slovakia, and Czech Republic. The analysis of the requirements for senior management posts in the prosecution authorities in the countries under investigation indicates the joint requirements in all countries: higher legal education; compulsory knowledge of the state language; high moral and professional qualities; professional experience. It is concluded that the experience of the Republic of Moldova in the procedure for appointing the Prosecutor General is positive for Ukraine.

It was noticed that the creation and successful activity of the procuratorial self-government became the key to a change in the European direction of the work of the country's prosecutor's office. However, the principle of independence of the prosecutor's office as an independent institution of the judicial branch of government

remains not fully implemented. This is manifested by the political dependence of candidates for the post of Prosecutor General, and in the future has the largest amount of personnel, organizational and managerial powers in the prosecution authorities. It was concluded that in order to reduce the influence of political structures on the formation of the staff of prosecution authorities, it is advisable to attract the Parliament of Ukraine's prosecutors to appoint the Prosecutor General and give it the legislative right to nominate candidates for the post of Prosecutor General.

Recommendations are made to improve leadership training in prosecution agencies, in particular, it was noted that, thanks to a well-formed and highly professional psychological culture of a leader, it is possible to exercise educational influence on the members of the entrusted team, maintain discipline, monitor the psychological climate and take appropriate measures in a timely manner. For advanced training concerning professional level and managerial competencies, measures are proposed to optimize the curricula of the National Academy of Prosecutor's Office of Ukraine, designed specifically for managers.

The conclusion is made about the need to develop a separate area of the educational process in the National Academy of the Prosecutor's Office—training of heads in the prosecution agencies of different levels. During classes within the framework of advanced training of heads in prosecution authorities at various levels, along with disclosing the most problematic and topical issues of the prosecutor's activities within main functions, attention should be paid to the powers of the head of public service in the prosecutor's office, business speech, the role of professional ethics and the requirements for professional ethics and behavior of both the head and subordinate prosecutors, familiarization with the Convention on Human Rights, practice with the IRC European Court of Human Rights, conclusions of the Venice Commission, publications of recognized scientists, etc. Equally important are trainings on consulting the citizens, organizing joint meetings with other authorities, holding speeches to representatives of the mass media, local and national television, forming a personal image, as well as practical training sessions with psychologists on the formation of stress resistance and skills regarding maintaining a psychologically

healthy atmosphere in the team.

**Keywords:** head, administrative position, administrative and legal status, administrative competence, management in prosecution authorities, prosecutor general, public service.

### Список публікацій здобувача:

1. Судові та правоохоронні органи України: навчальний посібник. Суми : Видавництво «МакДен» 2008. 280 с. (глави 22, 23).

2. Тогобіцька А. А. Питання правового регулювання діяльності прокурора у сфері примусового виконання судових рішень. *Вісник прокуратури*. 2013. № 1. С. 71–80.

3. Тогобіцька А. А., Мироненко Т. Є. Правові основи вступу прокурора у справу у сфері господарської юрисдикції. *Університетські наукові записки. Часопис Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2013. Вип. 7. С. 195–202.

4. Тогобіцька А. А. Поняття та ознаки адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2017. Випуск 43. Т. 4. С. 184–189.

5. Тогобіцька-Громова А. А. Адміністративно-правові засади публічної служби в органах прокуратури. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 3 (24). С. 108–111.

6. Тогобіцька-Громова А. А. Управлінські рішення в органах прокуратури: адміністративно-правовий аспект. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 6. Т. 2. С. 133–136.

7. Тогобіцька-Громова А. А. Вимоги до керівника як організатора управління в органах прокуратури в умовах реформування. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2019. № 1 (35). С. 117–121.

8. Тогобіцька А. А. Гарантії незалежності статусу Генерального прокурора України: міф чи реальність. *Правова система: вітчизняні та світові візири* :

матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 19–20 квітня 2011 р.): у 3-х т. Київ: Центр правових наукових досліджень, 2011. Т. 3. С. 82–84.

9. Тогобіцька А. А. Діяльність органів прокуратури поза сферою кримінального судочинства у європейських країнах. *Актуальні питання публічного та приватного права у контексті сучасних процесів реформування законодавства* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Херсон, 26–27 квітня 2013 р.). Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2013. С. 289–291.

10. Тогобіцька-Громова А.А. Правове регулювання повноважень Генерального прокурора щодо призначень прокурорів на адміністративні посади. *Тенденції розвитку юридичної науки в інформаційному суспільстві: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (м. Одеса, 28 грудня 2018 р.) / за ред. Г. О. Ульянової; укл.; О. В. Дикий, Ю. Д. Батан. – Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 138–141.

11. Тогобіцька-Громова А.А. Сутність та принципи адміністративної компетенції керівника в органах прокуратури. *Правове забезпечення політики держави на сучасному етапі її розвитку: Міжнародна науково-практична конференція* (м. Харків, 1–2 березня 2019 р.) – Харків: Східноукраїнська наукова юридична організація, 2019. С. 75–78.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	15
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ КЕРІВНИКА В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ</b> ..	25
1.1 Керівник як організатор управлінського процесу в органах прокуратури..	25
1.2 Адміністративно-правове регулювання організації проходження служби в органах прокуратури.....	39
1.3 Порядок призначення на адміністративну посаду в органах прокуратури.	55
Висновки за розділом 1.....	67
<b>РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ КЕРІВНИКА В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ</b> .....	69
2.1 Поняття та елементи адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури.....	69
2.2 Адміністративна компетенція керівника в органах прокуратури.....	84
2.3 Форми і методи діяльності керівника в органах прокуратури.....	102
2.4 Особливості адміністративної та дисциплінарної відповідальності керівників в органах прокуратури.....	116
Висновки за розділом 2.....	134
<b>РОЗДІЛ 3. НАПРЯМКИ ОПТИМІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ КЕРІВНИКА В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ</b> .	138
3.1 Формування вимог до керівника в органах прокуратури як засіб удосконалення його адміністративно-правового статусу.....	138
3.2 Зарубіжний досвід порядку призначення керівників в органах прокуратури та шляхи його застосування в Україні.....	157
3.3 Напрями удосконалення підготовки керівних кадрів в органах прокуратури.....	170
Висновки за розділом 3.....	185
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	189
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	195
<b>ДОДАТКИ</b> .....	219

## ВСТУП

**Актуальність теми.** На виконання завдань Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки в Україні спостерігається нова парадигма реформування прокуратури, суть якої полягає в організаційному, законодавчому і змістовному входженні до системи правосуддя й організації своєї діяльності відповідно до європейських стандартів. Управління в органах прокуратури є об'єктивною передумовою життєдіяльності системи органів прокуратури та її ефективності. Баланс між незалежністю, відповідальністю та ефективністю прокуратури досягається через удосконалення адміністративно-правових засад управління в органах прокуратури.

В умовах посилення ролі правоохоронної функції держави відповідальність за добір кадрів, організацію проходження публічної служби, застосування новітніх форм і методів діяльності, виконання конституційних завдань прокуратури покладається насамперед на керівників органів прокуратури.

Станом на 1 листопада 2018 року кількість працівників органів прокуратури становить 14 923 особи. В органах прокуратури – 11 257 прокурорів, з яких на адміністративних посадах – 2 516. Отже, кількість керівників в органах прокуратури приблизно 2,5 тис. осіб, що становить 17 % від загальної кількості прокурорів та 22 % від загальної кількості всіх працівників прокуратури. Кожен п'ятий прокурор – керівник, і його роль є визначальною для утвердження верховенства права як в окремо взятій справі, так і в усій державі.

Про існування прогалин та неврегульованих питань у сфері діяльності органів прокуратури свідчить нереалізований принцип незалежності прокурорів і керівників з огляду на заполітизованість посади очільника всієї системи органів прокуратури, відсутність чітких критеріїв та вимог до осіб, які претендують на зайняття адміністративних посад, низький рівень кадрового потенціалу прокуратури. Уточнення та осмислення потребують правові засади

проходження публічної служби в органах прокуратури, функції, форми та методи діяльності керівника поряд із формуванням його професійно-психологічної культури, а саме стійких моральних і ціннісних орієнтирів, іміджу та стилю керівництва.

Вищезазначене зумовлює наш науковий пошук та підтверджує необхідність проведення ґрунтовного дослідження адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури зі стратегічною метою – налагодження і підтримання ефективної, якісної та стабільної роботи прокуратури з метою утвердження верховенства права як в окремій справі, так і в усій державі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Науково-теоретичним підґрунтям дисертаційного дослідження стали наукові праці з проблем управління в правоохоронних органах, зокрема в органах прокуратури, визначення ролі та завдань керівника як організатора управлінського процесу й адміністративно-правових відносин, що при цьому виникають. Зокрема, це праці таких учених, як В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. Т. Білоус, М. М. Бурбика, С. В. Ківалов, П. М. Каркач, І. М. Козьяков, А. Т. Комзюк, М. В. Косюта, А. М. Куліш, В. І. Курило, М. Н. Курко, О. М. Музичук, І. В. Озерський, Є. М. Попович, О. С. Проневич, О. М. Рєзнік, Н. О. Рибалка, С. Г. Стеценко, В. В. Сухонос, В. Я. Тацій, Ю. А. Чаплинська, М. К. Якимчук та ін.

Численна кількість дисертаційних досліджень, серед яких праці таких науковців, як І. М. Білодід, І. І. Боршуляк, І. І. Брус, А. П. Горзов, Ю. Б. Данильченко, В. В. Дерев'янка, Д. І. Єрмаков, М. Ю. Івчук, О. М. Кобилянський, С. А. Кулинич, В. І. Малюга, О. І. Медведько, В. А. Миколенко, М. І. Мичко, О. Б. Неврозов, С. І. Нечипоренко, А. О. Петрова, К. О. Сіренко, В. В. Устименко, А. В. Шаповалов, В. В. Шуба та ін., присвячена адміністративно-правовому статусу прокуратури, адмініструванню роботи з кадрами, організації проходження служби, адміністративно-правовим відносинам в органах прокуратури тощо. У той самий час проблеми



адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури України, його теоретичні та практичні аспекти розкриваються науковцями фрагментарно. Комплексно адміністративно-правовий статус керівника в органах прокуратури був досліджений А. С. Курись, та враховуючи, що дисертаційне дослідження було проведене у 2011 році, а реформа правоохоронних органів та органів правосуддя, включаючи органи прокуратури, розпочалася у 2014 році і до цього часу триває, наука і практика потребують актуального дослідження, що відповідає вимогам сучасності.

У зв'язку з вищевикладеним виникла об'єктивна необхідність дослідження порядку набуття та реалізації адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури в умовах її реформування. Предмет нашого дослідження належить до теоретичних і прикладних аспектів адміністративно-правової науки, орієнтований на розв'язання актуальних проблем, що виникають під час призначення прокурорів на адміністративні посади, визначення вимог до таких осіб та вироблення конструктивних підходів до підвищення ефективності управлінської діяльності керівника в органах прокуратури.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Роботу виконано відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 року, Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки в Україні, схваленої Указом Президента України від 20 травня 2015 року, Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 роки, затвердженої Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 року, а також у межах плану науково-дослідної роботи Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету «Система критеріїв зовнішнього моніторингу діяльності єдиного правоохоронного органу у сфері забезпечення фінансової та економічної безпеки держави» (номер державної реєстрації 0118U003575).

**Мета і завдання дослідження.** *Мета* дисертаційної роботи полягає в тому, щоб на підставі вивчення норм чинного національного законодавства, міжнародних нормативно-правових актів, теоретичних і науково-прикладних досліджень визначити сутність та зміст адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури, виявити недоліки його законодавчого регулювання і відповідно запропонувати науково обґрунтовані пропозиції й рекомендації щодо його вдосконалення.

Для досягнення цієї мети було поставлено та вирішено такі *завдання*:

- охарактеризувати керівника як організатора управлінського процесу в органах прокуратури;
- визначити сутність, а також особливості адміністративно-правового регулювання організації проходження служби в органах прокуратури;
- розглянути порядок призначення на адміністративну посаду в органах прокуратури;
- розкрити поняття та елементи адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури;
- розглянути адміністративну компетенцію керівників органів прокуратури;
- охарактеризувати форми та методи діяльності керівника в органах прокуратури;
- окреслити особливості адміністративної й дисциплінарної відповідальності керівників в органах прокуратури;
- надати пропозиції щодо оптимізації діяльності керівника в органах прокуратури з урахуванням зарубіжного досвіду;
- сформулювати вимоги до керівника в органах прокуратури.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини у сфері адміністративно-правового регулювання діяльності керівника органів прокуратури України.

*Предметом дослідження* є адміністративно-правовий статус керівника в органах прокуратури.

**Методи дослідження.** У процесі дослідження використано раціональну сукупність методів наукового пізнання, а саме системно-структурний, діалектичний, порівняльно-правовий, логіко-семантичний, логіко-юридичний, формально-логічний та метод компаративного аналізу. Комплексність у застосуванні наукових методів дозволила повно та всебічно розглянути адміністративно-правовий статус керівника в органах прокуратури й досягти мети дослідження.

За основу дослідження взято системно-структурний метод пізнання, оскільки останній уможливив зосередження уваги на структурі адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури. Діалектичний метод пізнання дозволив розглянути управління в органах прокуратури як соціально-правове явище в цілісності, протезити його розвиток та сформулювати напрями його оптимізації в майбутньому (підрозділи 1.1, 3.1, 3.3). За допомогою порівняльно-правового методу досягнуто істотних результатів щодо визначення ознак публічної служби в органах прокуратури, характеристик та змісту адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури (підрозділи 1.2, 2.1). Логіко-семантичний метод застосовано при тлумаченні окремих положень нормативно-правових актів щодо функцій, повноважень та обов'язків керівника в органах прокуратури (підрозділи 1.2, 1.3, 2.2, 2.3), логіко-юридичний – при вивченні змісту законів та відомчих наказів, якими регламентуються функції, права та обов'язки керівника в органах прокуратури, та розроблення пропозицій з удосконалення чинного законодавства (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2, 2.3, 3.2, 3.3). Формально-логічний метод наукового пізнання використано при формулюванні визначень понять, побудові наукових класифікацій, обґрунтуванні висновків і пропозицій (підрозділи 1.1, 1.2, 2.2, 2.3, 2.4). Крім того, в процесі вироблення шляхів оптимізації адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури застосовано метод компаративного аналізу для порівняння вимог національного законодавства і законодавства зарубіжних країн до прокурорів та очільника системи органів прокуратури (підрозділ 3.2).

Науково-теоретичне підґрунтя дисертаційного дослідження становлять праці вітчизняних і зарубіжних науковців у галузі філософії, загальної теорії держави і права, теорії управління, адміністративного права та інших галузевих правових наук.

Нормативно-правовою основою роботи є Конституція України, Закон України «Про прокуратуру», міжнародні нормативно-правові акти, закони, нормативно-правові акти зарубіжних країн із питань діяльності прокуратури, підзаконні нормативно-правові акти, відомчі накази Генеральної прокуратури України, що закріплюють адміністративно-правовий статус керівника в органах прокуратури.

Інформаційну та емпіричну основу дисертації становлять узагальнення практики Генеральної прокуратури України з питань організаційно-управлінської діяльності, статистичні матеріали, практика Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, документи, прийняті і затверджені Всеукраїнською конференцією прокурорів.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертація є одним із перших комплексних досліджень теоретичних і практичних аспектів набуття та реалізації адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури. У результаті проведеного наукового дослідження сформульовано ряд нових наукових положень і висновків. Основні з яких:

*вперше:*

– встановлено, що адміністративна правосуб'єктність керівника в органах прокуратури полягає в його здатності виступати від імені органів прокуратури, мати права та обов'язки, визначені законом, власними діями реалізовувати надані права, виконувати обов'язки управлінського характеру та нести адміністративну й дисциплінарну відповідальність як за власні дії або бездіяльність, так і за діяння членів ввіреного колективу;

– адміністративну компетенцію керівників в органах прокуратури визначено як комплекс урегульованих адміністративно-правовими нормами засобів управління, що надаються прокуророві, який займає адміністративну

посаду в органах прокуратури, та спрямовані на забезпечення реалізації внутрішніх і зовнішніх управлінських процесів із метою виконання відповідних функцій та завдань прокуратури;

– сформульовано поняття служби в органах прокуратури як публічної професійної діяльності працівників органів прокуратури, які обіймають відповідні посади прокурорів, військових прокурорів та державних службовців, для реалізації повноважень від імені України щодо виконання покладених на органи прокуратури України функцій;

– обґрунтовано необхідність розроблення єдиної для Ради прокурорів України та керівників в органах прокуратури Методики оцінювання прокурорів під час вирішення питання щодо їх призначення на адміністративну посаду;

– запропоновано започаткувати окремий напрям навчального процесу в Національній академії прокуратури України – підвищення кваліфікації керівників в органах прокуратури різних рівнів;

*удосконалено:*

– поняття керівника в органах прокуратури, під яким пропонується розуміти особу, яка в установленому законом порядку призначена на адміністративну посаду та відповідно до службових повноважень і посадових обов'язків виконує управлінські й організаційно-розпорядчі функції у ввіреному органі чи підрозділі для досягнення завдань та мети діяльності прокуратури України;

– ознаки публічної служби в органах прокуратури: є державною, має спеціалізований характер, є видом професійної діяльності, регулюється нормами різних законів та галузевих нормативно-правових актів, включає професійну (спеціалізовану) службу прокурорів, державну службу й військову службу, що органічно пов'язані та працюють на задоволення публічного інтересу;

– перелік основних функцій керівника в органах прокуратури, а саме: загального керівництва (адміністративна), координаційна, кадрова, інформаційно-аналітична, представницька, контрольна, прийняття

управлінських рішень, виховна, взаємодії з інститутами громадянського суспільства.

– поняття адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури як врегульоване нормами адміністративного права правове становище прокурора, який займає адміністративну посаду в системі органів прокуратури, що характеризується спеціальними вимогами до посади, порядком призначення та звільнення, сукупністю прав, обов'язків, функцій, правообмежень, гарантій незалежності та юридичної відповідальності, що реалізуються як в адміністративно-правових відносинах, так і поза ними.

*дістало подальшого розвитку:*

– визначення служби в органах прокуратури як окремого організаційно-управлінського інституту публічної служби;

– зміст і характеристика вимог, що висуваються до особи під час вирішення питання про призначення її на адміністративну посаду в органах прокуратури;

– поняття форми управління в органах прокуратури як вираженого волевиявлення, що реалізується відповідно до норм законів та відомчих нормативно-правових актів в межах адміністративної компетенції для досягнення поставленої мети керівництва;

– характеристика управлінських рішень в органах прокуратури як основної форми управлінської діяльності керівника, підстав їх прийняття, видів;

– наукові підходи до процедури призначення Генерального прокурора України та обґрунтовано потребу розширення повноважень Ради прокурорів щодо висування і погодження кандидатур.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що в подальшому вони можуть бути використані в:

1) науково-дослідній сфері – для подальшого розроблення та вдосконалення адміністративно-правового статусу керівника в органах

прокуратури в Україні (*акт впровадження Сумського державного університету від 05.03.2019*);

2) правотворчості – під час розроблення напрямків удосконалення адміністративно-правового статусу керівників органів прокуратури (*акт впровадження результатів дослідження в діяльність Сумської місцевої прокуратури від 17.05.2019*);

3) освітньому процесі – під час підготовки підручників та навчальних посібників із дисциплін «Адміністративне право», «Судові та правоохоронні органи», «Правове забезпечення публічного адміністрування»; вони вже використовуються під час проведення занять із зазначених дисциплін у Сумському державному університеті. Враховано їх також у навчально-методичних розробках, підготовлених за участі автора (*акт впровадження Сумського державного університету від від 05.03.2019 р.*).

**Особистий внесок здобувача.** Викладені в дисертації положення, що становлять новизну, розроблені автором особисто. У разі використанні наукових розробок інших вчених для обґрунтування власних міркувань автора на них обов'язково зроблено посилання.

**Апробація результатів дослідження.** Теоретичні положення та висновки дисертації були оприлюднені на наукових конференціях, зокрема: «Правова система: вітчизняні та світові візири» (м. Київ, 19–20 квітня 2011 р.); «Актуальні питання публічного та приватного права у контексті сучасних процесів реформування законодавства» (м. Херсон, 26–27 квітня 2013 р.); «Тенденції розвитку юридичної науки в інформаційному суспільстві» (м. Одеса, 28 грудня 2018 р.); «Правове забезпечення політики держави на сучасному етапі її розвитку» (м. Харків, 1–2 березня 2019 р.).

**Публікації.** За матеріалами дисертації опубліковано 6 наукових статей у фахових вітчизняних і зарубіжних виданнях, а також 4 тези науково-практичних конференцій.

**Структура роботи.** Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, поділених на десять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та

додатків. Повний обсяг дисертації становить 227 сторінок. Список використаних джерел включає 236 найменувань та розміщений на 24 сторінках, додатки розташовано на дев'яти сторінках.



## РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ КЕРІВНИКА В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ

### 1.1 Керівник як організатор управлінського процесу в органах прокуратури

Україна в процесі реформи правоохоронної системи та органів правосуддя взяла на себе зобов'язання змінити роль і функції прокуратури, оновити її кадровий та керівний склад і привести у відповідність європейським стандартам. Управління в органах прокуратури є об'єктивною передумовою життєдіяльності системи органів прокуратури. Роль керівника в органах прокуратури є визначальною для утвердження верховенства права як в окремо взятій справі, так і в усій державі. Завдання керівника в органах прокуратури полягає в плануванні, узгодженні та координації зусиль і ресурсів як власних так і колективу в цілому. Керівник як організатор управлінського процесу вирішує завдання окремого підрозділу з метою досягнення загальної мети діяльності прокуратури.

Метою діяльності керівника як організатора управлінського процесу є організація роботи підпорядкованого підрозділу або органу задля досягнення всебічної захищеності прав і свобод людини та громадянина, інтересів держави й суспільства, підтримання та утвердження верховенства законності в діяльності всіх державних і недержавних органів, установ, підприємств та організацій, а також громадян на території України.

Адміністративно-правові аспекти управління в органах прокуратури останніми роками стали предметом дисертаційних досліджень таких учених А. О. Петрова (Адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури України, 2016 рік) [134], Ю. Б. Данильченко (Адміністративно-правове регулювання кадрового забезпечення органів прокуратури України, 2015 рік) [33], О. М. Кобилянський (Адміністративно-правові відносини, що виникають за участю органів прокуратури, 2015 рік) [63], А. В. Шаповалов

(Адміністративні процедури проходження державної служби в органах прокуратури України, 2014 рік) [227], Н. О. Рибалка (Управління органами прокуратури України в умовах реформування: адміністративно-правові засади, 2013 рік) [180], Ю. В. Ударцов (Адміністративно-правовий статус державних службовців органів прокуратури України, 2013 рік) [222], С. І. Нечипоренко (Адміністративно-правові засади проходження служби в органах прокуратури, 2011 рік) [112], А. С. Курись (Адміністративно-правовий статус керівника в органах прокуратури, 2011 рік) [86], Є. М. Попович (Управління органами прокуратури України: організаційно-правові проблеми, 2010 рік) [146] та інші.

Дослідження питань управління в органах прокуратури необхідно розпочати із з'ясування понять «управління», а також «управління в органах прокуратури».

Окремі питання організації та управління в правоохоронних органах, зокрема в органах прокуратури, досліджували такі вчені та практики, як: О. М. Бандурка, В. В. Богуцький, М. М. Бурбика, І. П. Голосніченко, Ю. М. Грошовий, В. М. Гусаров, В. В. Долежан, С. В. Ківалов, М. В. Косюта, І. Є. Марочкін, М. І. Мичко, А. М. Мудров, Є. М. Попович, Н. О. Рибалка, В. П. Рябцев, В. Я. Тацій, В. В. Сухонос, П. В. Шумський, М. К. Якимчук, В. Б. Ястребов та ін.

Більшість дослідників уявляють процес управління як виконання певної сукупності загальних функцій. Управління, на думку відомого фахівця в галузі управління П. Ф. Друкера, є «особливим видом діяльності, що перетворює неорганізовану юрбу в ефективну цілеспрямовану і продуктивну групу. Управління як таке є і стимулюючим елементом соціальних змін, і прикладом значних соціальних змін» [41, с. 26]. М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоурі вважають, що управління – це процес планування, організації, мотивації і контролю, необхідний для того, щоб сформувати і досягнути цілей організації [96, с. 276]. С. Артюх і Є. Коваленко розглядають управління як комплекс необхідних заходів впливу на групу, суспільство, його окремі кола з метою їхнього впорядкування, збереження якісної специфіки, удосконалення і

розвитку, а також як приведення системи у завданий стан [6, с. 34]. О. М. Бандурка, С. П. Бочарова та О. В. Землянська визначають управління як комплекс заходів, що забезпечують вплив керівника на групу, суспільство в цілому з метою удосконалення та розвитку такої групи або суспільства [9, с. 6]. О. Пономарьов та О. Романовський наголошують на тому, що управління – це особливий вид професійної діяльності, який не лише зводиться до досягнення цілей системи, організації, а й являє собою засіб піддержання цілісності будь-якої складної соціальної системи, її оптимального функціонування і розвитку [143, с. 59]. Цікавою є думка О. Романовського про те, що: «Управління – це наука, тобто робота свідомості та інтелекту, це мистецтво, тобто робота підсвідомості й почуттів. Але це ще й особливий вид діяльності людини, який ще не знайшов правильного визначення і який можна й потрібно пов'язувати зі станом душі людини» [181, с. 29].

Загальна мета управління, як справедливо зазначає О. О. Бандурка, – впорядкування суспільних відносин – може бути досягнута не тільки за допомогою правового регулювання, але й шляхом організації соціальних процесів і керівництва людьми, які здійснюються і в організаційних формах» [12, с. 33]. Л. М. Давиденко, М. І. Мичко зазначають, що в органах прокуратури немає управління в «чистому» вигляді, бо тут управлінська робота поєднується з наглядовою [32, с. 34–35; 102, с. 5], а взаємовідносини в єдиній системі органів прокуратури будуються на принципах підлеглості, централізації та єдиноначальності.

Метою управління є підтримання прокурорської системи в стані, який дає можливість вирішувати дедалі нові завдання, гнучко та оперативно реагувати на зміни в стані законності. Для досягнення цих цілей система повинна, по-перше, мати достатньо стабільну і водночас гнучку організаційну структуру («по вертикалі» й «по горизонталі»), здатну, за необхідності, швидко перебудувати зв'язки, що склалися, і створювати нові, тобто бути сприйнятливою до змін в об'єкті управління з урахуванням перспектив його розвитку [89, с. 134]; по-друге, як влучно підкреслює М. К. Якимчук, здійснювати ефективний контроль, який би

своєчасно визначав відповідність результатів прийнятими планам і цілям [231, с. 94].

Управління в органах прокуратури, на думку Л. М. Давиденка, проявляється через функції керівництва і контролю [32, с. 34] і має форму наказів, вказівок, завдань, інструкцій, положень тощо, що базуються на принципі централізації прокурорської системи [102, с. 10]. Метою управління органами прокуратури визначено задоволення суб'єктивного права та законного інтересу особи, яка звернулася із зверненням. До завдань управління органами прокуратури віднесено: підвищення прозорості в діяльності прокуратури; доведення до 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 покладених на них повноважень; прогнозування можливості виникнення соціальної напруженості в окремих соціальних групах у сфері інтересів діяльності прокуратури та вжиття заходів щодо їх попередження; підвищення кваліфікації працівників органів прокуратури, насамперед оволодіння ними навичками якісного та ефективного спілкування; удосконалення відомчої нормативно-правової бази; організації постійних соціологічних досліджень громадської думки щодо діяльності органів прокуратури. Під функціями управління в органах прокуратури запропоновано розуміти основні напрями цілеспрямованої діяльності, що здійснюється в органах прокуратури посадовими особами та реалізується в управлінському процесі через визначені законом процедури [179, с. 214].

Поняття «управління» не потрібно ототожнювати з поняттям «керівництво», тому що керівництво є частиною управління.

Керівництво є суто управлінським феноменом, офіційно регламентованим соціально організованим процесом [126, с. 173], а успішне керівництво персоналом полягає в тому, що воно забезпечує виконання роботи

у визначені терміни і з належною якістю, причому важливо, щоб самі працівники цього прагнули [79, с. 327]. Основними засобами керівництва, на думку Ю. О. Шибалкіна, є: вимоги (розумні, реальні); контроль (обов'язково особистий); заохочення та покарання (адекватні та справедливі); організація громадської думки [229, с. 98]. Ефективність керівництва у літературі оцінюють за такими показниками: продуктивністю праці керованого колективу; успішністю вирішення професійних завдань; психологічним кліматом у колективі; здоров'ям співробітників, наявністю травматизму; плинністю кадрів [9, с. 175]. Керівництво зазвичай здійснюють за такою схемою: чітке формулювання цілей, збір і оброблення інформації, детальне планування, ефективна системна організація, спрямована на досягнення цілей, зворотний зв'язок, різноманітні форми контролю (прогнозний, превентивний, підсумковий) [224, с. 426].

О. С. Пономарьов вважає, що керівництво є частиною, окремим випадком управління. Основні особливості керівництва такі:

1. Керівництво обмежується впливом на людей та їхню спільність.
2. Керівництво передбачає свідомість і активність керованих у взаємодії з керівником.
3. Керівництво викликає чиясь діяльність, яка відповідає намірам керівника [142, с. 334].

У теорії управління виділяють такі елементи керівництва: керівництво передбачає наявність підлеглих; існує певний розподіл влади, впливу чи управління керівника підлеглими; керівники вказують, що і як слід робити [129, с. 161].

Таким чином, керівництво означає цілеспрямований вплив на керованих людей, який приводить до усвідомленої та активної діяльності, що відповідає намірам керівника. Об'єктом спрямування керівного впливу в органах прокуратури завжди є підлеглий прокурор, службовець або весь колектив органу чи окремого структурного підрозділу прокуратури.

Н. О. Армаш дає таке визначення терміна «керівники»: це різновид

посадових осіб, наділених адміністративною владою стосовно очолюваного ними певного формально-організованого колективу, які здійснюють внутрішньоорганізаційне управління ним..., мають досить широкі повноваження щодо кадрових та організаційних питань діяльності органів виконавчої влади, а й одноособово проводять політику держави на різних рівнях» [4]. За О. О. Бандуркою, керівник – це особа, яка наділяється правом прийняття рішень та виступає в ролі єдиначальника в межах наданих йому повноважень [11, с. 303]. Н. П. Матюхіна пропонує подібне визначення поняття керівника, яка в його ролі розуміє «особу, наділену повноваженнями приймати управлінські рішення та здійснювати організацію їх виконання» [206, с. 36]. В. Б. Авер'янов визначає керівника як особу «покликану здійснювати управління персоналом службовців органу і створювати належні умови для його безперешкодної діяльності» [36, с. 59].

Окремо розглянемо погляди науковців на інститут керівництва безпосередньо в органах прокуратури.

У наукових працях І. В. Озерського термін «керівник» використовують щодо посадових осіб, які на постійній основі керують різними підрозділами органів прокуратури, мають ввірений підлеглий колектив (штат) і реалізують управлінські функції [124, с. 69].

А. С. Курись визначає, що керівниками в органах прокуратури є їх працівники, які займають керівну посаду в органах прокуратури або здійснюють на інших засадах керівництво роботою цих органів або окремих прокурорів чи прокурорських працівників відповідно до службових повноважень з організації діяльності прокуратури [85, с. 488]. Нам також імпонує сучасне визначення, в якому науковці оперують поняттям «адміністративна посада». Термін «керівник», як зазначає І. І. Брус, використовують до прокурорів, які призначені на адміністративні посади та на постійній основі керують різними підрозділами органів прокуратури, мають ввірений підлеглий колектив (штат) і реалізують управлінські (Генеральний прокурор його заступники та регіональні прокурори, їх заступники) чи

організаційно-розпорядчі (керівники місцевих прокуратур, керівники департаментів, відділів, відділень) функції [21, с. 209]. Подібної думки дотримується М. О. Ізотова, яка на підставі аналізу структури повноважень керівника місцевої прокуратури дійшла висновку, що його адміністративні повноваження насамперед полягають в управлінні роботою відповідної прокуратури [53, с. 176].

У результаті проведеного аналізу поглядів науковців на поняття та сутність управління і керівництва в органах прокуратури пропонуємо керівником в органах прокуратури вважати прокурора, який в установленому законом порядку призначений на адміністративну посаду та відповідно до службових повноважень і посадових обов'язків виконує управлінські та організаційно-розпорядчі функції.

Реформа органів прокуратури в Україні зумовлена тим, що наявна модель прокуратури є невідповідною Конституції України та міжнародним нормам і стандартам щодо забезпечення прав і свобод людини й громадянина в демократичному суспільстві. Проведенню відповідних змін щодо функціонального наповнення управлінської діяльності прокуратури безумовно сприятимуть науково-теоретичні розробки у зазначеній сфері.

Зміна функцій прокуратури, як зазначалося в пояснювальній записці до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» № 1401-VIII від 02.06.2016 [151], відповідає положенням Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, практиці Європейського суду з прав людини у сфері кримінального судочинства і європейським стандартам стосовно функціонування органів (служби) публічного обвинувачення в демократичному суспільстві, керованому верховенством права. Саме цим законом із переліку функцій прокуратури вилучено низку функцій, таких як: нагляд за додержанням прав і свобод людини та громадянина; нагляд за додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами; нагляд за додержанням законів під час виконання

судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Унаслідок прийняття цього Закону [151] з Конституції України Розділ «Прокуратура» виключено та доповнено статтею 131-1 (яку включено до Розділу VIII «Правосуддя»). Отже, стаття 131-1 Конституції України [74] 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.

Для дослідження управлінського процесу в органах прокуратури та ролі керівника як його організатора пропонуємо розглянути організаційну структуру органів прокуратури.

Згідно з ч. 1 ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» систему прокуратури України становлять: 1) Генеральна прокуратура України; 2) регіональні прокуратури; 3) місцеві прокуратури; 4) військові прокуратури; 5) Спеціалізована антикорупційна прокуратура. Єдність системи прокуратури України забезпечується: 1) єдиними засадами організації та діяльності прокуратури; 2) єдиним статусом прокурорів; 3) єдиним порядком організаційного забезпечення діяльності прокурорів; 4) фінансуванням прокуратури виключно з Державного бюджету України; 5) вирішенням питань внутрішньої діяльності прокуратури органами прокурорського самоврядування [164].

За ієрархією прокурорська система складається з таких рівнів: Генеральна прокуратура України – перший рівень; прокуратура Автономної Республіки Крим, регіональні, м. Києва, прирівняні до них військові та Спеціалізована антикорупційна прокуратура – другий рівень; місцеві прокуратури – третій



рівень, що пов'язані між собою функціональними завданнями та єдиним керівництвом, здійснюваним Генеральним прокурором України.

Відповідно до загальнонаукової характеристики структура органів прокуратури характеризується:

1) за принципом рівнів ієрархії – багаторівнева, а точніше, така, що має три рівні з неоднорідними ланками (прокуратури міст із районним поділом виступають проміжною ланкою між обласними та районними прокуратурами, але не управлінською, а координаційною, якій делеговано частину управлінської компетенції вищестоящої прокуратури обласного рівня щодо нижчестоящих прокуратур районного рівня, внутрішня управлінська компетенція яких тотожна компетенції прокуратур районного рівня; тобто функції та характеристики деяких ланок одного рівня не ідентичні);

2) за характером підпорядкованості – жорстко централізована;

3) за цільовим призначенням та виконуваними функціями система органів прокуратури вважається фіксованою (визначена в законі), а її структура – перемінною (право її визначати та змінювати належить Генеральному прокуророві України, відповідно ним регулюється структура як територіальних, так і спеціалізованих органів прокуратури та основні засади організаційної побудови цих органів);

4) за принципом групування елементів системи на підсистеми – є складною: розрізняють територіальні (регіональні) та спеціалізовані (предметно-галузеві) прокуратури;

5) за порядком прийняття управлінських рішень – єдиноначального типу організації діяльності з елементами колегіальності (колегії, науково-методичні ради);

б) за побудовою просторових зв'язків у системі органів та в окремих органах прокуратури – лінійно-функціонального типу [231, с. 15].

Організаційну структуру органів прокуратури Є. М. Попович визначає як сукупність стійких відношень та характеристик, що забезпечують їх цілісність і зберігання основних властивостей при різних зовнішніх і внутрішніх змінах.

При цьому для системи прокуратури характерні зв'язки між елементами структури як по вертикалі для внутрішнього управління системою у порядку підпорядкування, так і по горизонталі для взаємодії рівнозначних органів і підрозділів з іншими органами й системами. Вертикальний і горизонтальний типи взаємозв'язків визначають лінійну та функціональну структуру побудови органів прокуратури України [146].

В. Л. Синчук із цього приводу відмічає, що організаційна структура органів прокуратури за характером вертикальних і горизонтальних взаємозв'язків є лінійно-функціональною, тобто ланки нижчого рівня перебувають у лінійному (безпосередньому) підпорядкуванні керівника вищого рівня і є підконтрольними йому, при цьому кожна посадова особа в прокуратурі підлегла і підзвітна лише одному керівникові (лінійному керівнику), який несе відповідальність за весь обсяг діяльності підконтрольних йому органів, підрозділів і працівників [189, с. 139].

Узагальнюючи зазначене вище, можна стверджувати, що прокуратура як різновид соціальної системи має такі характерні риси: 1) є організаційно-самостійним, багаторівневим державним утворенням, яке активно взаємодіє з усіма гілками влади та іншими елементами суспільства в цілому; 2) є щодо системи державних органів автономною, самодостатньою, єдиною підсистемою державного апарату; 3) діяльність її органів належить до одного з різновидів державного управління, особливістю якого є те, що управлінський вплив цих органів не виходить за межі власне прокурорської системи; 4) в основу побудови її органів покладена жорстка ієрархія та визначеність обсягу повноважень, пряме підпорядкування нижчестоящих працівників та органів вищестоящим, суворі процесуальна та службова дисципліна [231, с. 95].

Організація та діяльність прокуратури України ґрунтуються на принципі єдиноначальності. Єдиноначальність в організації і діяльності прокуратури обумовлена тим, що боротьба з порушеннями законності, особливо зі злочинністю, захист прав і законних інтересів громадян зазвичай вимагають прийняття оперативних, невідкладних рішень, узгоджених та рішучих дій. А це

можливо виконати шляхом прийняття та реалізації вольових дій відповідними прокурорами, під їх особисту відповідальність, тобто повинен спрацювати саме принцип єдиноначальності, оскільки винесення на обговорення цих питань колегіальному органу призведе не тільки до втрати часу, а й до непоправних наслідків [92, с. 161].

Цей принцип єдиноначальності походить із принципів єдності та централізації прокуратури.

Саме принцип єдиноначальності обумовлює можливість здійснення керівником конкретного органу прокуратури управління з метою виконання відповідних завдань та функцій, покладених на єдину систему прокуратури України. На основі принципу єдиноначальності визначаються повноваження і весь комплекс правового статусу прокурорських працівників як стосовно органу чи підрозділу прокуратури, так і її системи в цілому [92, с. 162].

Ставлення до існування принципу єдиноначальності є неоднозначним. Деякі автори вважають, що питання єдиноначальності в діяльності прокуратури є другорядним і відхилили його як принцип [38; 186; 205]. Згодом ідея єдиноначальності стала визнаватися принципом організації та діяльності в системі органів прокуратури [68]. Погоджуємося з позицією О. Р. Михайленка про те, що принцип єдиноначальності передусім означає, що кожний прокурор в межах своїх повноважень самостійно і одноособово вирішує усі службові питання, приймає рішення (наприклад, про принесення протестів, притягнення винуватих до відповідальності, про обрання запобіжного заходу, про направлення справи до суду тощо) [100, с. 126].

Ефективне виконання функцій прокуратури, а саме: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 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, залежить від

кваліфікованого керівництва.

Певною мірою означений принцип свідчить про спосіб управління підлеглими прокурорами та службами, а також форми, методи керівництва в органах прокуратури.

Принцип єдиноначальності в органах прокуратури не виключає й колегіальності під час вирішення найбільш відповідальних питань, наприклад кадрових. Але як необхідна колегіальність для обговорення основних питань, так і необхідні одноособова розпорядливість та персональна відповідальність за справу, щоб не було тяганини, щоб неможливо було ухилитися від відповідальності [184, с. 10]. Ця позиція ґрунтовно обумовлюється в дисертаційному дослідженні М. К. Якимчука [231, с. 90–92]

Таким чином, в органах прокуратури однаковою мірою наявні обидва такі принципи організації діяльності, як колегіальність та єдиноначальність.

У літературі зазначається, що колегіальність як форма управління зазначає більшого інтелектуального навантаження порівняно з єдиноначальністю, але колегіальності бракує достатньої оперативності, яку може забезпечити єдиноначальність [68, с. 34]. Колегіальними органами в системі прокуратури є Всеукраїнська конференція прокурорів як найвищий орган прокурорського самоврядування, Рада прокурорів України, Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів України.

Про роль кадрів в управлінні органами прокуратури наголошує В. В. Сухонос. Оновлення правового статусу прокуратури вимагає нових підходів до її кадрового забезпечення, з огляду на це актуальною є проблема добору, розстановки й підвищення кваліфікації прокурорських кадрів, а також належного управління ними [200, с. 4].

Відповідно до галузі управління виділяють спеціальні (конкретні) функції управління, що відбивають галузеву структуру системи, її територіальну структуру, окремі процеси (елементи) діяльності. До першої групи спеціальних функцій варто віднести, по-перше, управлінські функції, що реалізуються щодо органів прокуратури, і, по-друге, – функції управління системи, спрямовані на

установи, які є в оперативному управлінні органів прокуратури. До другої групи спеціальних функцій варто віднести, по-перше, управлінські функції, пов'язані з реалізацією галузевих функцій та завдань системи органів прокуратури, а по-друге, – функції управління в органах прокуратури, не пов'язані з реалізацією завдань, покладених на прокуратуру відповідно до Конституції України. До забезпечуючих (допоміжних) функцій управління належать: кадрова, матеріально-технічна (господарська), фінансово-господарська, систематизації законодавства, статистики, діловодства і матеріально-технічного забезпечення [231, с. 171–172].

Отже, кадрова функція є однією з функцій управління в органах прокуратури. Керівник як організатор управлінського процесу виконує кадрову функцію.

Якщо раніше робота з кадрами була, можна сказати, другорядною, то сьогодні вона повинна бути на першому плані і бути для керівників будь-якого рівня обов'язковою. Сам факт відповідальності керівників прокуратури будь-якого рівня за підбір, розстановку, підвищення кваліфікації і виховання кадрів слід віднести до одного з головних пріоритетів їх діяльності у зазначеному напрямку [200, с. 33].

Основні повноваження стосовно роботи з кадрами керівників в органах прокуратури передбачені Положенням про організацію кадрової роботи в органах прокуратури, затвердженим Наказом Генеральної прокуратури України від 18.12.2017 р. № 351 [155].

Кадрова політика в органах прокуратури є частиною кадрової політики держави. Державна кадрова політика визначається як цілеспрямована стратегічна діяльність держави, пов'язана з плануванням та прогнозуванням формування, професійного розвитку та раціонального використання кадрів, усіх трудових ресурсів України, визначенням цілей і пріоритетів кадрової діяльності [130, с. 62].

Під кадровою політикою, на думку І. М. Слепенкова і Ю. П. Аверіна, необхідно розуміти розроблення загальної лінії роботи з кадрами стосовно

конкретної історичної обстановки й на перспективу, виявлення стійких тенденцій зміни вимог до кадрів; удосконалення системи підготовки кадрів; організацію перепідготовки, розміщення й стабілізації кадрів; визначення підходу до розмежування прав і відповідальності посадової структури керування й ін. [192, с. 239]. У свою чергу, Д. М. Овсянко зазначає, що кадрова політика – це важливий елемент роботи з кадрами, сукупність принципів і норм, якими керується держава при доборі й розміщенні на посадах, підготовці, перепідготовці й переміщенні державних службовців. Кадрова політика закріплюється в законах, інших нормативних правових актах і за допомогою їх впроваджується в життя [122, с. 16].

Відповідно до Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки, затвердженої Указом Президента України від 01.02.2012 р. № 45/2012 [199], метою державної кадрової політики є забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної, правової держави з розвиненою ринковою економікою. Необхідно звернути увагу, що одними з основних цілей реалізації державної кадрової політики є: відновлення технології добору кадрів для зайняття управлінських посад із працівників, які мають досвід роботи на посадах нижчого рівня у відповідній сфері діяльності; формування дієвого кадрового резерву на зайняття керівних посад у сферах державного управління; посилення вимог до моральних якостей осіб, які залучаються до управлінської діяльності, з метою уникнення можливих проявів корупції, запобігання виникненню конфлікту інтересів, удосконалення процедури дисциплінарного провадження; підготовка та професійний розвиток вищих керівних кадрів державної служби, здатних забезпечити ефективність державної політики у сфері державного управління та лідерство у проведенні адміністративної й економічної реформ та ін.

Роль керівника в реалізації кадрової політики є визначальною. Так, Ю. Б. Данильченко виокремлює два рівні в системі суб'єктів кадрової політики в органах прокуратури: зовнішній та внутрішній, і відносить керівників до

суб'єктів, які формують та реалізують кадрову політику в органах прокуратури в частині виконання кадрових функцій в процесі керівництва основною діяльністю підлеглого, структурного підрозділу чи організації в цілому [33, с. 15]. Управлінська діяльність в органах прокуратури має специфічну природу, тому що на керівника в органах прокуратури покладається функція здійснення кадрової політики. Прокурор, який займає адміністративну посаду, певною мірою відповідає й за кадрову політику підпорядкованого підрозділу або нижчестоящої прокуратури, що в цілому повинно відповідати загальним принципам та меті кадрової політики держави.

В результаті проведеного аналізу поглядів науковців на поняття та сутність управління і керівництва в органах прокуратури пропонуємо керівником в органах прокуратури вважати особу, яка в установленому законом порядку призначена на адміністративну посаду та відповідно до службових повноважень і посадових обов'язків виконує управлінські й організаційно-розпорядчі функції у ввіреному органі чи підрозділі задля досягнення завдань та мети діяльності прокуратури України.

## **1.2 Адміністративно-правове регулювання організації проходження служби в органах прокуратури**

В умовах посилення ролі правоохоронної системи держави та євроінтеграційних перспектив України відповідальність за добір кадрів, організація проходження публічної служби, управління та контроль, впровадження новітніх форм і методів діяльності прокуратури покладаються на керівників органів прокуратури.

Для ґрунтовного дослідження теоретико-правових засад управлінської діяльності керівників в органах прокуратури визначальним є аналіз поглядів науковців і законодавців на поняття публічної служби в органах прокуратури, визначення правових засад та видів публічної служби в органах прокуратури,

розгляд повноважень керівників щодо прийняття і проходження служби в органах прокуратури.

Ефективне виконання покладених на прокуратуру завдань і функцій, передбачених Конституцією України та Законом України «Про прокуратуру», зазначеною мірою залежить від кадрової політики та високого рівня забезпечення управлінської діяльності в органах прокуратури. Як справедливо зазначає І. І. Боршуляк, реформування багатогранного інституту публічної влади, яким є прокуратура, неможливе без проведення глибокого вивчення проблем, що виникають у конкретних напрямках як її діяльності, так і організації, зокрема проблем проходження служби в органах прокуратури [20, с. 16].

Адміністративно-правову складову служби в органах прокуратури України вивчали в наукових дослідженнях В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, І. І. Боршуляк, С. В. Ківалов, А. С. Курись, С. А. Кулинич, С. І. Нечипоренко, О. Б. Неврозов, А. О. Петрова, Є. М. Попович, К. О. Сіренко, А. В. Шаповалова, Ю. В. Ударцова, М. К. Якимчук та ін.

Окреслимо основні наукові та законодавчі підходи до поняття публічної служби. Публічна служба – сфера людської діяльності в усіх типах державних, комунальних, громадських установ, організацій і підприємств щодо практичної реалізації конституційних гарантій, політики розвитку держави, тактичних і стратегічних інтересів суспільства [225, с. 3]. Публічна служба як соціальний інститут є інструментом реалізації конституційних цілей і функцій держави з метою задоволення потреб громадян та суспільства [131].

Публічною службою відповідно до п. 17 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України [65] є діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування. Крім того, п. 13. ч. 3 ст. 3 Закону України «Про державну



службу» № 889-VIII від 10 грудня 2015 року [152] виводить працівників прокуратури зі сфери дії цього закону (п. 13 ч. 3 ст. 3 ). Отже, це підтверджує тезу, що служба в органах прокуратури набуває ознак окремого виду публічної служби.

На недосконалість правових засад публічної служби в органах прокуратури України звертав увагу ще М. К. Якимчук. Комплексне нормативне регулювання специфіки різних аспектів проходження служби в органах прокуратури України шляхом прийняття Закону України «Про проходження служби в органах та установах прокуратури» (проект якого він розробив і запропонував як результат дисертаційної роботи – прим. авт.) стало б істотним кроком на шляху розвитку правового регулювання організації та діяльності органів прокуратури. Цей Закон повинен регламентувати основний комплекс правовідносин в органах прокуратури, створити необхідні нормативні передумови для вдосконалення управління кадрами в органах прокуратури, більш чітко визначити правовий статус прокурора [231, с. 371], оскільки дотепер не створено надійного правового механізму забезпечення всього складного технологічного ланцюжка формування і використання корпусу професійно здатних прокурорських працівників [231, с. 378].

О. В. Петришин до публічної служби відносить державну та муніципальну службу, а також службу в недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях та навіть приватних підприємствах). На його думку, для публічної служби характерні такі ознаки, як:

- 1) обіймання посади у відповідних органах і організаціях незалежно від форм власності і конкретних організаційних структур;
- 2) службова спрямованість діяльності, що полягає у діяльності не на себе, а на обслуговування «чужих» інтересів;
- 3) професійність службової діяльності, тобто здійснення такої діяльності на постійній основі, що потребує певних знань і наступності та є основним джерелом матеріального забезпечення працівника [133, с. 139–140].

Колектив авторів наукової розробки «Культура й етика в публічному адмініструванні» розглядає інститут публічної служби в широкому розумінні інтегрованим інститутом публічної служби та визначає його як «... сукупність органів системи публічної влади, в межах якої здійснюється діяльність на політичних посадах, професійна діяльність в органах державної влади, місцевого самоврядування та державних і комунальних закладів, установ, організацій та підприємств із реалізації конституційних цілей і функцій держави з метою задоволення потреб громадян та суспільства» [84, с. 7]. В. Тимків поділяє публічну службу на державну та службу в органах місцевого самоврядування, об'єднуючи їх підвиди в роди, та відносить професійну діяльність прокурорів до державної служби [207, с. 80–81].

Найбільш доцільним, на нашу думку, є підхід, за яким до загального корпусу цивільних службовців повинні належати всі службовці органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а до спеціалізованого – службовці дипломатичних та консульських установ і, можливо, органів прокуратури [172, с. 21].

Згідно з існуючими науковими напрацюваннями публічна служба – це: елемент політичної системи держави; вид політичної, професійної та добровільної діяльності; сукупність юридичних норм, що регулюють статус суб'єктів публічної служби; інститут, призначений для забезпечення належної діяльності органів влади та їх працівників; діяльність з надання публічних послуг населенню [225, с. 7].

Розглянемо класифікацію публічних службовців в інших країнах.

За територіальною належністю організації, в якій працюють публічні службовці, їх можна поділити на дві великі групи: службовців центральних та місцевих адміністративних органів. Ця класифікація є більш складною у федеральних державах. Наприклад, у США наявні службовці федерації, штатів та місцевих громад. У Канаді розподіл службовців на «внутрішніх» (в центральних органах влади) та «зовнішніх» (в регіональних представництвах органів) підкріплено різним порядком відбору та проходження державної

служби. За публічно правовим статусом організації, в якій працюють публічні службовці, розрізняють державних та муніципальних службовців. За сферою функціонування публічної служби виділяють службовців мілітаризованої, дипломатичної та інших видів спеціалізованої служби. За змістом правового статусу у багатьох країнах Європи розрізняють «чиновників» (функціонерів), тобто осіб, наділених адміністративною владою, та інших публічних працівників. Зокрема, за цим поділом у континентальній правовій системі країни можна поділити на дві великі групи. В одних (Франція, Бельгія, Іспанія, Греція) статус «чиновника» (франц. – *fonctionnaire*) дають усім постійним (титулованим, призначеним, штатним) співробітникам публічних структур. Хоча багато вимог та обмежень законодавства про публічну службу, зокрема, наприклад, у Франції, поширюється і на інших «агентів, які призначені не відповідно до публічного права» та не мають статусу чиновника (функціонера). У другій групі країн (до якої відносять, насамперед Німеччину) статус чиновника (*Beamte*) має та частина публічного персоналу, яка наділена владними повноваженнями, він призначається відповідно до публічного права. Інші категорії персоналу складають службовці (*Angestellten*) та працівники (*Arbaitern*), відносини держави з якими є приватноправовими [172, с. 23–24].

За характером виконуваних функцій публічних службовців поділяють на такі групи (категорії): адміністративну, виконавчу, професійну та допоміжно технічну. До адміністративної категорії належать керівники та заступники керівників адміністративних структур, наділені повноваженнями прийняття рішень. Працівники виконавчої категорії втілюють у життя рішення керівників. Це зазвичай керівники структурних підрозділів органів публічної адміністрації. Професійна категорія охоплює спеціалістів, експертів, які виконують конкретну роботу під керівництвом службовців обох вищих категорій. Працівники допоміжно технічної категорії створюють необхідні умови для виконання усіма іншими службовцями своїх функцій [172, с. 23–24]. Можна припустити, що в органах прокуратури представлені за характером виконуваних функцій усі категорії публічних службовців: адміністративна –

прокурори, призначені на адміністративні посади, виконавча – прокурори, професійна – державні службовці, та допоміжно технічна – інші працівники, які забезпечують діяльність прокуратури.

Сутність служби в органах прокуратури, як і сутність державної служби, полягає в забезпеченні суверенітету, незалежності, демократичного розвитку України – соціальної, правової держави, де людина, її життя і здоров'я, честь та гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави [148, с. 91]. Службу в органах прокуратури М. К. Якимчук відносить до державної служби, зазначаючи, що прокурорські працівники є державними службовцями державної служби України, які виконують обов'язки за державною посадою [231, с. 378], та пропонує таку класифікацію кадрів прокуратури:

1) спеціалізовані державні службовці (кадри прокуратури): а) керівники – це працівники прокуратури, які очолюють певний колектив, спрямовують і координують роботу всього апарату чи управління його окремих ланок, які здійснюють контроль і регулюють діяльність колективу щодо виконання поставлених завдань та досягнення цілей. Керівників поділяють на лінійних і функціональних; б) спеціалісти (оперативні працівники: прокурори, слідчі) – це працівники, які займаються вирішенням конкретних питань і розслідуванням кримінальних справ, здійсненням наглядових функцій, підтриманням державного обвинувачення, представництвом інтересів громадян і держави в судах; в) стажисти – це працівники, зараховані до резерву як кандидати на призначення до органів прокуратури на посади слідчого або прокурора;

2) патронатні працівники прокуратури (патронатні державні службовці), (працівники прес-служб, радники і помічники радників згідно зі штатним розписом, порядок перебування яких на державній службі устанавлюється Генеральним прокурором України);

3) службовці – співробітники та обслуговуючий персонал – працівники, які працюють в апараті державних органів, діяльність яких має допоміжно-

обслуговуючу спрямованість (наприклад, працівники таємного відділу, друкарки, бухгалтери тощо) [231, с. 103].

Публічна служба в органах прокуратури характеризується такими ознаками: є державною; має спеціалізований характер; є видом професійної діяльності; регулюється нормами різних нормативно-правових актів.

Виконання прокуратурою специфічних функцій та її особливе місце в системі державних органів обумовили й дещо відмінний правовий статус посадових осіб, які проходять службу в органах прокуратури. Особливості проходження служби в органах прокуратури, що визначає її віднесення до спеціалізованої служби, виражаються насамперед діяльністю прокуратури, спрямованою на всебічне утвердження верховенства права та закону, зміцнення правопорядку і мають своїм завданням захист від неправомірних посягань: закріплених Конституцією України незалежності держави, суспільного та державного ладу, політичної та економічної системи, прав національних груп та територіальних утворень; гарантованих Конституцією та законами України, а також міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина; основ демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих рад та органів самоорганізації населення. Такий виключний статус прокуратури зумовлює те, що служба в її органах має свої виключні особливості [113, с. 19].

Ми підтримуємо позицію, що служба в органах прокуратури має свої особливості і належить до спеціалізованої служби. Віднесення служби в органах прокуратури до спеціалізованої підтримують й інші науковці [131; 172, с. 21].

Специфічність служби в органах прокуратури не є винятковою. Специфікою наділені й інші види державної служби, такі як військова служба, служба в органах внутрішніх справ, служба в органах та підрозділах Державної служби надзвичайних ситуацій, служба на посадах суддів, служба в галузевих органах державної виконавчої влади та ін. Проте трактувати ці види державної служби як окремі види служби, що не охоплюються поняттям «державна

служба», було би помилковим [20, с. 25]. Однак не можемо погодитися з І. І. Боршуляк, який прирівнює специфічність служби в органах прокуратури до військової служби, служби в органах внутрішніх справ, служби в органах та підрозділах Державної служби надзвичайних ситуацій, служби на посадах суддів, служби в галузевих органах державної виконавчої влади і т. ін., адже публічна служба в органах прокуратури є спеціалізованою та професійною та має ознаки професійної діяльності державного службовця. Проходження служби в органах прокуратури має свої особливості та специфічні ознаки. Служба в органах прокуратури є організаційно-управлінським інститутом публічної служби, що являє собою професійну діяльність, спрямовану на виконання цілей, завдань і функцій держави. Не підлягає сумніву той факт, що поняття публічної служби ширше за поняття державної служби. Публічна служба в органах прокуратури включає в себе професійну (спеціалізовану) службу прокурорів, державну службу та військову службу.

Стаття 14 Закону України «Про прокуратуру» визначає, що в структурі органів прокуратури встановлюються посади державних службовців, інших працівників, діяльність яких регулюється цим Законом та іншими законодавчими актами України. Аналіз норм Закону України «Про прокуратуру» [164] дає підстави стверджувати, що до посад у структурі органів прокуратури відносять посади самих прокурорів, військовослужбовців військової прокуратури, державних службовців та працівників, які виконують функції з обслуговування.

Отже, в одному органі публічної влади, який в порядку, передбаченому Законом України «Про прокуратуру» [164], здійснює функції з підтримання публічного обвинувачення в суді; організацію та процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; представництва інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави, представлені

декілька видів публічної служби, які органічно пов'язані та працюють на задоволення публічного інтересу.

На наше переконання, служба в органах прокуратури є організаційно-управлінським інститутом публічної служби, що являє собою професійну діяльність, спрямовану на виконання цілей, завдань і функцій держави.

Пропонуємо розглянути види публічної служби в органах прокуратури залежно від посад. Посадами публічної служби в органах прокуратури є прокурори, державні службовці, військовослужбовці, інші працівники. Принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної служби в органах прокуратури регламентуються нормами різних законів та нормативно-правових актів.

Основним суб'єктом в системі органів прокуратури є прокурор. Прокурорами є всі прокурори Генеральної, місцевої, регіональної прокуратури та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, включаючи керівників та заступників керівників зазначених прокуратур.

Статус прокурора, компетенція, порядок зайняття посади прокурора, звільнення прокурора з посади, припинення, зупинення його повноважень на посаді, дисциплінарна відповідальність прокурорів, соціальне та матеріально-побутове забезпечення прокурорів передбачені Законом України «Про прокуратуру» [164], Наказом Генеральної прокуратури України від 18.12.2017 р. № 351 «Про затвердження Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури» [155] та іншими наказами Генерального прокурора України.

Прокурори призначаються на посаду безстроково. Обмежений строк повноважень є лише в прокурорів, які займають адміністративні посади (перелік таких посад передбачений статтею 39 Закону України «Про прокуратуру»).

Законом України «Про прокуратуру» визначено порядок добору кандидатів та їх перше призначення на посаду прокурора, який варто розглянути детальніше. Зокрема, порядок добору кандидатів та їх призначення

на посаду прокурора місцевої прокуратури передбачає в себе такі етапи:

I етап – прийняття рішення про проведення добору кандидатів на посаду прокурора, що розміщується на офіційному веб-сайті Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів і повинне містити викладення передбачених вимог до кандидата на посаду прокурора, перелік документів, що подаються до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, та кінцевий термін їх подання;

II етап – подання кандидатом на посаду прокурора до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів відповідної заяви та документів;

III етап – здійснення Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів на основі поданих кандидатами на посаду прокурора документів перевірки відповідності осіб вимогам, установленим до кандидата на посаду прокурора;

IV етап – складання кандидатом на посаду прокурора кваліфікаційного іспиту;

V етап – оприлюднення на офіційному веб-сайті Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів списку кандидатів, які успішно склали кваліфікаційний іспит;

VI етап – проведення спеціальної перевірки кандидатів на посаду прокурора, які успішно склали кваліфікаційний іспит;

VII етап – складання Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів рейтингу кандидатів на посаду прокурора серед осіб, які успішно склали кваліфікаційний іспит та пройшли спеціальну перевірку, а також зарахування їх до резерву на заміщення вакантних посад прокурорів;

VIII етап – проходження кандидатом на посаду прокурора спеціальної підготовки в Національній академії прокуратури України;

IX етап – оголошення Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів конкурсу на зайняття вакантних посад серед кандидатів, які перебувають у резерві та пройшли спеціальну підготовку;

X етап – проведення Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією



прокурорів конкурсу на зайняття вакантних посад прокурорів на основі рейтингу кандидатів;

XI етап – направлення Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів подання керівникові місцевої прокуратури щодо призначення кандидата на посаду прокурора;

XII етап – призначення кандидата на посаду прокурора;

XIII етап – складання особою Присяги прокурора [164].

Специфічними вимогами до прокурорських кадрів І. І. Боршуляк [20, с. 32] вважає віковий критерій, критерій стажу професійної зайнятості, критерій відсутності членства в будь-яких політичних партіях чи рухах, критерій наявності юридичної освіти (фаховий критерій). Дослідником також класифіковано вимоги, що ставляться до прокурорів як суб'єктів спеціальної державної служби:

– загальні: громадянство України; володіння державною мовою; наявність повного обсягу дієздатності; відсутність незнятої чи непогашеної судимості; відсутність адміністративного стягнення за вчинення корупційного правопорушення;

– спеціальні: наявність вищої юридичної освіти за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста або магістра, чи вищої юридичної освіти за відповідним освітньо-кваліфікаційним рівнем, здобутої в іноземних державах та визнаної в Україні в установленому законом порядку; наявність стажу роботи в галузі права не менше двох років; відсутність захворювання, що перешкоджає виконанню обов'язків прокурора [20, с. 205].

Іншою категорією прокурорів є прокурори військової прокуратури.

Порядок проходження військової служби громадянами України у військовій прокуратурі здійснюється відповідно до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» від 25 березня 1992 року № 2232-ХІІ [150], Закону України від 20 грудня 1991 року № 2011-ХІІ «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [165], Положення про проходження військової служби відповідними категоріями

військовослужбовців від 7 листопада 2001 року № 1053/2001 [139], Наказу Генеральної прокуратури України «Про особливості діяльності військових прокуратур» від 29.08.2014 р. № 12Гн [161] та інших законодавчих актів України, якими встановлено правові та соціальні гарантії, пенсійне, медичне та інші види забезпечення, передбачені законодавством для осіб офіцерського складу Збройних сил України. Військовими прокурорами призначаються громадяни з офіцерів, які проходять військову службу або перебувають у запасі та мають вищу юридичну освіту.

Варто звернути увагу, що Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури, затверджене Наказом Генеральної прокуратури України від 18.12.2017 р. № 351 [155] визначає основні напрями організації кадрової роботи в органах прокуратури України, крім військових прокуратур.

Відповідно до другого та третього абзаців п. 1 Положення про проходження військової служби відповідними категоріями військовослужбовців, затвердженого Указом Президента України від 7.11.2001 № 1053/2001: *«Проходження військової служби особами офіцерського складу, прапорщиками (мічманами) розпочинається з прийняття на військову службу за контрактом військовозобов'язаних і жінок з дня зарахування їх до списків особового складу військової частини (військового закладу, установи тощо) або призову на військову службу офіцерів запасу з дня прибуття до військового комісаріату для відправлення у військову частину і закінчується звільненням з військової служби у запас або у відставку в день, визначений у пункті 74 цього Положення»* [139].

Згідно з п 4. ст. 27 Закону України «Про прокуратуру» [164] військовими прокурорами призначаються громадяни з числа офіцерів, які проходять військову службу або перебувають у запасі і мають вищу юридичну освіту за умови укладення ними контракту про проходження служби осіб офіцерського складу у військовій прокуратурі.

Вищі офіцерські звання військовослужбовцям військової прокуратури присвоюються Президентом України, інші військові звання – відповідно до

встановленого законодавством порядку проходження військової служби. Посади військових прокурорів та відповідні їм військові звання входять до переліків військових посад. Військові звання офіцерів військової прокуратури відповідають класним чинам працівників прокуратури. При звільненні офіцерів військової прокуратури (до полковника включно) з військової служби і призначенні на посади прокурорів в територіальні чи спеціалізовані прокуратури їм присвоюються відповідні їх військовим званням класні чини, а при прийнятті на військову службу до військової прокуратури прокурорів, які мають класні чини (до старшого радника юстиції включно), їм присвоюються відповідні військові звання згідно із законодавством [164].

Важливого значення набувають розробка та прийняття відомчого нормативно-правового акта, положення якого регулювали б особливості проходження військової служби в органах військової прокуратури, в якому необхідно чітко визначити, що: 1) громадяни, які проходять військову службу в органах військової прокуратури, є військовослужбовцями військової прокуратури, що підтверджується посвідченням, яке видається кадровим органом військової прокуратури; 2) призначення на посади здійснюється: а) осіб рядового складу, сержантського та старшинського складу, які проходять військову службу за контрактом, на посади, за якими передбачені військові звання до старшого прапорщика включно – військовими прокурорами регіонів, Головним військовим прокурором; б) на первинні посади офіцерського складу – Генеральним прокурором України; в) на посади військових прокурорів гарнізонів, регіонів, заступників військових прокурорів регіонів, а також на посади у Головній військовій прокуратурі – Генеральним прокурором України [45, с. 186–187]. Зважаючи на те, що на рівні підзаконних нормативно-правових актів, що регламентують діяльність військової прокуратури, мета, завдання та принципи діяльності цього органу не закріпилися, С. А. Євдокименко розроблено пропозиції щодо оптимізації законодавства, зокрема, шляхом видання наказів Генерального прокурора України «Про затвердження

Положення про органи військової прокуратури» та «Про порядок проходження військової служби в органах військової прокуратури» [45, с. 197–198].

Наступною категорією працівників в системі органів прокуратури є державні службовці, або особи, уповноважені на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування.

Закон України «Про державну службу» [152] регулює відносини, що виникають у зв'язку із вступом на державну службу, її проходженням та припиненням, визначає правовий статус державного службовця. Дія Закону України «Про державну службу» поширюється на державних службовців органів прокуратури, крім прокурорів. Порядок проходження державної служби в органах прокуратури також регламентується Порядком проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246 [156], Положенням про організацію кадрової роботи в органах прокуратури, затвердженим Наказом Генеральної прокуратури України від 18.12.2017 № 351 [155] (VII. Робота з персоналом державної служби) та іншими нормативно-правовими актами.

Так, Положенням про організацію кадрової роботи в органах прокуратури від 18.12.2017 № 351 [155] передбачено, що керівники органів прокуратури в межах повноважень забезпечують виконання законодавства про державну службу, зокрема щодо конкурсних засад заміщення вакантних посад, обмежень, пов'язаних з її проходженням, проведення перевірок згідно з вимогами законодавства у сфері запобігання корупції та відповідно до Закону України «Про очищення влади» [163], складення та неухильне додержання Присяги державного службовця і Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджених наказом Національного агентства України з питань державної служби від 5 серпня 2016 року № 158, підвищення рівня професійної компетентності, оцінювання результатів службової діяльності, припинення державної служби тощо.

Законом України «Про державну службу» [152] передбачено, що державним службовцям присвоюються такі ранги: державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «А», – 1, 2, 3-й ранги; державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «Б», – 3, 4, 5, 6-й ранги; державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «В», – 6, 7, 8, 9-й ранг. А. Горзов, у свою чергу, звертає увагу, що в органах прокуратури відсутні посади державної служби категорії «А», відповідно державним службовцям органів прокуратури можуть присвоюватися лише ранги категорій «Б» та «В». Ранги державним службовцям органів прокуратури присвоює керівник відповідної прокуратури, оскільки він є суб'єктом призначення [29, с. 56–57].

Отже, проходження публічної служби в органах прокуратури є багатоаспектним процесом. Посадами публічної служби в органах прокуратури є прокурори, державні службовці, військовослужбовці, інші працівники. Принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної служби в органах прокуратури регламентуються нормами різних законів та нормативно-правових актів.

Керівники органів прокуратури в межах повноважень, зокрема, забезпечують виконання законодавства про державну службу та відповідальні за виконання функції з реалізації кадрової політики.

Згідно з Положенням про організацію кадрової роботи в органах прокуратури від 18.12.2017 № 351 керівники прокуратур усіх рівнів виконують такі функції з реалізації кадрової політики:

- організовують проведення спеціальних перевірок відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» згідно з процедурою та порядком, визначеними законодавством;

- забезпечують проведення перевірок відповідно до Закону України «Про очищення влади» стосовно посадових та службових осіб органів прокуратури згідно з процедурою та у строки, визначені законодавством;

- приймають на роботу призовників і військовозобов'язаних після взяття їх на військовий облік у визначених законодавством випадках;
- забезпечують складення Присяги прокурора, Присяги державного службовця особами, вперше призначеними на посади;
- призначають, звільняють з посад та забезпечують виконання інших вимог законодавства про працю щодо службовців, працівників, які виконують функції з обслуговування, та робітників відповідних прокуратур, організовують ведення обліку цих кадрів;
- організовують роботу з ветеранами та пенсіонерами органів прокуратури, сприяють діяльності їх громадських організацій;
- опікуються питаннями розвитку музеїв органів прокуратури та збереження їх матеріальної бази;
- взаємодіють з незалежними професійними спілками працівників органів прокуратури;
- відповідають за організацію кадрової роботи в органах прокуратури [155].

Повноваження керівника державної служби в органах прокуратури здійснює керівник відповідного органу прокуратури – Генеральний прокурор, керівники регіональних і місцевих прокуратур. Саме керівники виконують адміністративні повноваження щодо всіх працівників органів прокуратури, не лише підлеглих прокурорів, а й державних службовців та інших працівників.

Узагальнюючи теоретико-правові положення щодо публічної служби в органах прокуратури, вважаємо, що служба в органах прокуратури як спеціальний вид публічної служби – це публічна професійна діяльність працівників органів прокуратури, які обіймають відповідні посади прокурорів, військових прокурорів та державних службовців для реалізації повноважень від імені України щодо виконання покладених на органи прокуратури України функцій.

Публічна служба в органах прокуратури включає в себе професійну (спеціалізовану) службу прокурорів, державну службу та військову службу, які

органічно пов'язані та працюють на задоволення публічного інтересу. Посадами публічної служби в органах прокуратури є прокурори, державні службовці, військовослужбовці, інші працівники. Принципи, правові та організаційні засади проходження публічної служби в органах прокуратури регламентуються нормами різних законів та нормативно-правових актів. Публічна служба в органах прокуратури має наступні ознаки: є державною; носить спеціалізований характер; є видом професійної діяльності; регулюється нормами різних законів та галузевих нормативно-правових актів.

### **1.3 Порядок призначення на адміністративну посаду в органах прокуратури**

Діяльність органів прокуратури значною мірою залежить від високого рівня забезпечення управлінської діяльності та виваженої кадрової політики. Кадрові рішення та безпосередньо організація управлінської діяльності в органах прокуратури покладаються на керівників – прокурорів, які займають адміністративні посади.

Порядок призначення на посади в органах прокуратури, зокрема й на керівні посади, розглядали в наукових дослідженнях В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, І. І. Боршуляк, М. М. Бурбика, І. І. Брус, С. В. Ківалов, А. С. Курись, В. І. Малюга, О. І. Медведько, В. В. Мурза, М. І. Мичко, Т. В. Корнякова, М. В. Косюта, С. А. Кулинич, О. Б. Неврозов, С. І. Нечипоренко, І. В. Озерський, А. О. Петрова, Є. М. Попович, К. О. Сіренко, В. В. Сухонос, В. В. Шуба, М. К. Якимчук та ін.

Обґрунтованим та актуальним у сучасних умовах є дослідження, проведене Є. М. Попович щодо особливостей призначення прокурорських працівників на керівні посади. Науковцем, зокрема, встановлено, що вказана система має відповідати наступним критеріям. *По-перше*, вона повинна мати правовий характер: механізм призначення на керівні посади має бути чітко

визначений у відповідних правових актах. *По-друге*, вимоги та критерії оцінки працівників, що призначаються на керівні посади, повинні бути прозорими для всіх працівників органів прокуратури з тим, щоб, починаючи з моменту вступу на службу до органів прокуратури, молодий працівник мав чіткі орієнтири для свого подальшого професійного розвитку та кар'єрного просування. *По-третє*, необхідним є чітке визначення вимог до особистості керівників прокуратур і структурних підрозділів з метою запобігання можливості призначення на керівну посаду прокурорського працівника, який не має необхідних для здійснення ефективної управлінської діяльності організаційно-комунікаційних якостей та здібностей. *По-четверте*, ефективне здійснення управлінських функцій, вміння мотивувати підлеглих працівників на виконання поставлених завдань значною мірою залежать від сприйняття особистості працівника колективом [146, с. 19].

Окремо необхідно звернути увагу на порядок призначення на адміністративні посади прокурорів – іншими словами, на посади керівників.

Правові засади призначення на адміністративні посади прокурорів передбачені Конституцією України (Порядок призначення Генерального прокурора, ст. 131-1) [74], Законом України «Про прокуратуру» [164], Наказом Генеральної прокуратури України від 19.01.2017 року № 15 «Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України» [160], Наказом Генеральної прокуратури України від 18.12.2017 року № 351 «Про затвердження Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури» [155] та низкою відомчих нормативно-правових актів.

Дослідження інституту адміністративної посади в органах прокуратури необхідно розпочати з переліку таких посад.

Згідно ст. 39 Закону України «Про прокуратуру» адміністративними посадами у Генеральній прокуратурі України, регіональних та місцевих прокуратурах є посади: 1) Генерального прокурора; 2) першого заступника Генерального прокурора; 3) заступника Генерального прокурора; 4) керівника підрозділу Генеральної прокуратури України; 5) заступника керівника



підрозділу Генеральної прокуратури України; 6) керівника регіональної прокуратури; 7) першого заступника керівника регіональної прокуратури; 8) заступника керівника регіональної прокуратури; 9) керівника підрозділу регіональної прокуратури; 10) заступника керівника підрозділу регіональної прокуратури; 11) керівника місцевої прокуратури; 12) першого заступника керівника місцевої прокуратури; 13) заступника керівника місцевої прокуратури; 14) керівника підрозділу місцевої прокуратури; 15) заступника керівника підрозділу місцевої прокуратури [164].

Отже, наприклад, адміністративна посада заступника керівника підрозділу Генеральної прокуратури України – це посада заступника начальника відділу перевірок стану організації прокурорської роботи управління аналітичного забезпечення діяльності Генерального прокурора та перевірок стану організації прокурорської роботи Департаменту забезпечення діяльності керівництва. А адміністративна посада заступника керівника регіональної прокуратури – це, наприклад, посада заступника прокурора Закарпатської області. Адміністративна посада керівника місцевої прокуратури – це посада керівника Шосткинської місцевої прокуратури Сумської області, керівника Харківської місцевої прокуратури № 5 і т. д.

Окремо законодавець виділяє адміністративні посади у військових прокуратурах, а саме: 1) заступника Генерального прокурора – Головного військового прокурора; 2) першого заступника Головного військового прокурора; 3) заступника Головного військового прокурора; 4) керівника підрозділу Головної військової прокуратури; 5) заступника керівника підрозділу Головної військової прокуратури; 6) військового прокурора регіону; 7) першого заступника військового прокурора регіону; 8) заступника військового прокурора регіону; 9) керівника підрозділу військової прокуратури регіону; 10) заступника керівника підрозділу військової прокуратури регіону; 11) військового прокурора гарнізону; 12) першого заступника військового прокурора гарнізону; 13) заступника військового прокурора гарнізону; 14) керівника підрозділу військової прокуратури гарнізону; 15) заступника

керівника підрозділу військової прокуратури гарнізону [164].

Наприклад, адміністративними є посади першого заступника військового прокурора Центрального регіону України, першого заступника та заступника військового прокурора Західного регіону України, військового прокурора Південного регіону України (з місцем дислокації у м. Дніпрі), військового прокурора Сумського гарнізону Центрального регіону України, першого заступника військового прокурора об'єднаних сил та ін.

Положенням про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України [141] встановлені адміністративні повноваження заступника Генерального прокурора – керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, а також інших керівників та начальників управлінь в Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі.

Так, наприклад, керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури має такі адміністративні повноваження:

- здійснює загальне керівництво діяльністю Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, визначає основні напрями діяльності її структурних підрозділів відповідно до завдань та функцій, визначених Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру», організовує, спрямовує і контролює роботу підпорядкованих працівників;

- здійснює розподіл обов'язків між першим заступником та заступником керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, затверджує розподіл обов'язків між працівниками її структурних підрозділів;

- призначає за результатами відкритого конкурсу та звільняє прокурорів з адміністративних посад, передбачених пп. 4, 5 ч. 3 ст. 39 Закону України «Про прокуратуру» (керівника підрозділу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; заступника керівника підрозділу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури);

- призначає за результатами відкритого конкурсу та звільняє прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;

- приймає на роботу та звільняє з роботи працівників Спеціалізованої

антикорупційної прокуратури, які не є прокурорами;

– в десятиденний строк з дня їх виникнення повідомляє Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів України про наявність вакантних або тимчасово вакантних посад у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі та ін. [141].

Адміністративними посадами у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі є посади: 1) заступника Генерального прокурора – керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; 2) першого заступника керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; 3) заступника керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; 4) керівника підрозділу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; 5) заступника керівника підрозділу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури [164].

Виходячи із структури Спеціалізованої антикорупційної прокуратури [141], адміністративними посадами є начальник управління процесуального керівництва, підтримання державного обвинувачення та представництва у суді, начальники першого, другого, третього, четвертого, п'ятого, шостого відділів, а також їх заступники.

Стратегічну кадрову функцію виконує зазвичай очільник усієї системи прокуратури – Генеральний прокурор України. Незважаючи на те, що посада Генерального прокурора в статті 39 Закону встановлюється як адміністративна, порядок призначення Генерального прокурора не співпадає з основними засадами та порядком призначення на адміністративну посаду. Генерального прокурора призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Президент України. Строк повноважень Генерального прокурора становить шість років. Одна й та ж особа не може обіймати посаду Генерального прокурора два строки поспіль [74]. До Генерального прокурора висуваються окремі вимоги, передбачені статтею 40 Закону України «Про прокуратуру». Отже, на посаду Генерального прокурора може бути призначений громадянин України, який:

1) має вищу освіту та стаж роботи в галузі права або досвід роботи у

законодавчому та/або правоохоронному органі не менше п'яти років;

2) володіє державною мовою;

3) має високі морально-ділові, професійні якості та організаторські здібності;

4) стосовно якого відсутні обставини, передбачені ч. 6 статті 27 цього Закону;

5) не має заборгованості зі сплати аліментів на утримання дитини, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за шість місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання [164].

Однією з функцій Генерального прокурора є призначення на адміністративні посади, які він здійснює самостійно або за рекомендацією Ради прокурорів України. В такій адміністративній процедурі вдало поєднується принцип єдиноначальності та колегіальності.

Розглянемо роль Ради прокурорів щодо призначення на адміністративні посади. Перелік вакантних і тимчасово вакантних адміністративних посад оприлюднюється на офіційному сайті Ради прокурорів станом на певну дату. Рада прокурорів згідно зі ст. 71 Закону України «Про прокуратуру» у період між всеукраїнськими конференціями прокурорів є вищим органом прокурорського самоврядування [164]. До складу Ради прокурорів України входять тринадцять осіб, строк повноважень яких становить п'ять років без права повторного обрання. Члени Ради прокурорів України обирають на засіданні Ради із свого складу голову Ради прокурорів України, його заступника та секретаря. Рада прокурорів України є повноважною за умови обрання не менше дев'яти членів. Повноваження та порядок роботи Ради прокурорів України визначаються Законом України «Про прокуратуру» [164] та Положенням про Раду прокурорів України [140].

Рада прокурорів України має такі повноваження з питань призначення на адміністративні посади прокурорів: вносить рекомендації про призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад у випадках, передбачених цим Законом. У разі, якщо Генеральний прокурор не погоджується з

рекомендованою Радою прокурорів України кандидатурою і відмовляє у призначенні на посаду, він вносить на розгляд Ради прокурорів України іншу кандидатуру (п. 1); розглядає питання правового захисту прокурорів, соціального захисту прокурорів та членів їхніх сімей і приймає відповідні рішення з цих питань (п. 3); розглядає звернення щодо неналежного виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, встановлених для відповідної адміністративної посади (п. 5); здійснює інші повноваження, передбачені цим Законом (п. 8) [164].

Згідно з Розділом 4 «Повноваження Ради прокурорів» Положення про Раду прокурорів України, затвердженого Всеукраїнською конференцією прокурорів від 27 квітня 2017 року, Рада прокурорів вирішує питання внутрішньої діяльності прокуратури та має такі повноваження з питань призначення на адміністративні посади прокурорів:

1) вносить рекомендації про призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад у випадках, передбачених Законом.

Такі рекомендації не можуть бути внесені щодо призначення на адміністративну посаду діючого члена Ради прокурорів. Розглядає письмове рішення Генерального прокурора про відмову у призначенні на адміністративну посаду прокурора, рекомендованого Радою прокурорів, та внесену ним кандидатуру на відповідну посаду.

Питання щодо надання рекомендації про призначення прокурора на зазначені адміністративні посади може розглядатися Радою прокурорів на підставі:

- клопотання керівника регіональної прокуратури;
- звернення Генерального прокурора України;
- заяви прокурора, адресованої до Ради прокурорів України.

2) співпрацює з Генеральною прокуратурою України з питань призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад у випадках, передбачених Законом. За необхідності Рада прокурорів має право

вирішувати додаткові відомості щодо осіб, стосовно яких вирішується питання про призначення або звільнення з адміністративних посад;

3) визначає членів конкурсної комісії для проведення конкурсу на адміністративні посади в Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру;

4) організовує впровадження заходів щодо забезпечення незалежності прокурорів, поліпшення стану організаційного забезпечення діяльності прокуратур;

5) у передбачених Законом випадках розглядає звернення щодо неналежного виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, встановлених для відповідної адміністративної посади;

б) у випадках та в порядку, визначених законом, встановлює наявність підстав для звільнення прокурора з адміністративної посади за неналежне виконання посадових обов'язків, установлених для відповідної адміністративної посади, та ін. [140].

З часу початку роботи Ради прокурорів України розглянуто 95 матеріалів щодо внесення рекомендації про призначення прокурорів на адміністративні посади. За результатами розгляду відповідних матеріалів прийнято 61 рішення щодо внесення рекомендації про призначення прокурорів на адміністративні посади та 34 рішення про відмову у внесенні такої рекомендації. Також розглянуто 76 матеріалів щодо внесення рекомендації про звільнення прокурора з адміністративної посади, з яких 42 – у зв'язку з поданням заяви за власним бажанням, 16 – у зв'язку з неналежним виконанням посадових обов'язків, та 18 – у зв'язку з переведенням на посаду до іншого органу прокуратури. Водночас за результатами розгляду 16 подань про звільнення прокурора з адміністративної посади у зв'язку з неналежним виконанням посадових обов'язків прийнято рішення про відмову у 6 випадках. Тобто за кожним 4-м поданням керівників регіональних прокуратур Радою прокурорів України не встановлено такої підстави для звільнення. При цьому із звільнених прокурорів з адміністративних посад на підставі наданих рекомендацій на їх звільнення майже всі прокурори залишилися працювати в органах прокуратури,

зокрема, більше ніж 30 % призначені на інші адміністративні посади [51, с. 9–10].

Рада прокурорів здійснює свою роботу у формі засідань, що проводяться за необхідності, зазвичай не рідше ніж один раз на квартал. За результатами розгляду винесених на обговорення питань Рада прокурорів відкритим голосуванням простою більшістю голосів її членів, присутніх на засіданні, приймає рішення, яке готується доповідачем або секретарем Ради прокурорів. У разі набрання однакової кількості голосів «за» і «проти» голос головуючого на засіданні є вирішальним. Прийняте рішення набирає чинності з часу його прийняття та підписується головуючим не пізніше п'яти робочих днів після проведення засідання. У цей самий термін секретар складає протокол, який підписується ним та головуючим. Рішення Ради прокурорів, які не містять відомостей обмеженого доступу, оприлюднюються на офіційному веб-порталі Генеральної прокуратури України у 7-денний строк після прийняття. У такий же термін прийняте Радою прокурорів рішення повідомляється зацікавленій особі [140].

Рішення Ради прокурорів стосовно призначення на адміністративні посади умовно можна поділити на:

- 1) рішення щодо внесення рекомендації про призначення прокурорів на адміністративну посаду;
- 2) рішення щодо внесення рекомендації про звільнення прокурорів з адміністративної посади.

Рішення Ради Європи можуть бути прийняті у двох формах – рекомендувати звільнити або не рекомендувати.

Внесена Радою прокурорів України рекомендація, зокрема з її власної ініціативи, щодо кандидата на адміністративну посаду опрацьовується кадровим підрозділом Генеральної прокуратури України у 10-денний строк з дати надходження рекомендації з урахуванням висновку Генеральної інспекції Генеральної прокуратури України щодо наявності або відсутності конфлікту інтересів і таємних перевірок доброчесності. Отже, Генеральна інспекція

перевіряє відсутність конфлікту інтересів та здійснює таємну перевірку доброчесності претендентів на адміністративну посаду.

Згідно з Наказом Генеральної прокуратури України від 18.12.2017 № 351 «Про затвердження Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури» за результатами опрацювання здійснюється підготовка матеріалів щодо призначення запропонованої кандидатури або вмотивованого рішення про неможливість призначення. Копія вмотивованого рішення Генерального прокурора про відмову в призначенні на адміністративну посаду прокурора, рекомендованого Радою прокурорів України, у 5-денний строк після його прийняття надсилається до Ради прокурорів України та прокурору, який був рекомендований для призначення. Копія наказу Генерального прокурора про призначення прокурора на адміністративну посаду не пізніше наступного робочого дня після його видання надсилається до Ради прокурорів України та керівнику відповідного органу прокуратури [155].

Вищеописану процедуру застосовують до таких посад в органах прокуратури: першого заступника Генерального прокурора; заступника Генерального прокурора; керівника регіональної прокуратури; першого заступника керівника регіональної прокуратури; заступника керівника регіональної прокуратури; керівника місцевої прокуратури. Призначення прокурорів на зазначені адміністративні посади, здійснюються Генеральним прокурором за рекомендацією Ради прокурорів України з урахуванням висновків Генеральної інспекції Генеральної прокуратури України за результатами проведених перевірок щодо наявності або відсутності конфлікту інтересів і таємних перевірок доброчесності. Зазначене положення встановлюється Законом України «Про прокуратуру» [164] та уточнюється в Положенні про організацію кадрової роботи в органах прокуратури від 18.12.2017 № 351 (п. 17 Глави II) [155].

Цікавим для нашого дослідження видається дисертація М. О. Ізотової, предметом якої став правовий статус керівника місцевої прокуратури. Аналіз норм Закону України «Про прокуратуру», що визначають процедуру добору



керівників органів прокуратури, дозволив сформулювати ряд висновків: а) процедура характеризується недостатнім нормативним врегулюванням та закритістю; б) незважаючи на те, що чинна процедура передбачає участь кількох колегіальних органів (що підвищує ступінь об'єктивності рішення і відкритості процедури), остаточне рішення приймається однією особою – Генеральним прокурором України, і він не зобов'язаний обґрунтовувати свої рішення або мотивувати їх. Закон України «Про прокуратуру» потребує вдосконалення стосовно визначення правового статусу керівника місцевої прокуратури: 1) потрібно конкретизувати вимоги до кандидатів на посаду керівника місцевої прокуратури: стаж роботи в органах прокуратури або на посаді судді – не менше трьох років, спеціальна підготовка у Національній академії прокуратури України; 2) конкретизувати стадію прийняття рішення про призначення на посаду; 3) потрібно конкретизувати порядок взаємодії Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів та Ради прокурорів України під час вирішення питань про розгляд скарг на рішення Генерального прокурора про відмову у призначенні прокурора на посаду керівника місцевої прокуратури [53, с. 16–17].

Ми погоджуємося з висновками М. О. Ізотової та пропонуємо звернути увагу на те, що потребують конкретизації як вимоги до кандидатів на посаду керівника місцевої прокуратури, так і вимоги до кандидатів на інші адміністративні посади.

Також Генеральний прокурор призначає: керівника підрозділу Генеральної прокуратури України; заступника керівника підрозділу Генеральної прокуратури України; заступника Генерального прокурора – Головного військового прокурора; першого заступника Головного військового прокурора; заступника Головного військового прокурора; керівника підрозділу Головної військової прокуратури; заступника керівника підрозділу Головної військової прокуратури; військового прокурора регіону; першого заступника військового прокурора регіону; заступника військового прокурора регіону; військового прокурора гарнізону; першого заступника військового прокурора

гарнізону; заступника військового прокурора гарнізону; заступника Генерального прокурора – керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (строком на 5 років); першого заступника керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; заступника керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури призначає керівника підрозділу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та заступника керівника підрозділу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Керівник регіональної прокуратури призначає керівника підрозділу регіональної прокуратури; заступника керівника підрозділу регіональної прокуратури. Керівник регіональної прокуратури за поданням керівника місцевої прокуратури призначає першого заступника керівника місцевої прокуратури; заступника керівника місцевої прокуратури. Керівник місцевої прокуратури призначає керівника підрозділу місцевої прокуратури; заступника керівника підрозділу місцевої прокуратури [164]. Призначення на адміністративні посади у регіональних прокуратурах та Генеральній прокуратурі України, яке проводиться без рекомендації Ради прокурорів України, здійснюється на підставі заяви прокурора, а також мотивованої рекомендації керівника самостійного структурного підрозділу, погодженої із заступником керівника відповідного органу прокуратури згідно з розподілом обов'язків. Під час призначення керівника самостійного структурного підрозділу таку рекомендацію вносить заступник керівника відповідного органу прокуратури згідно з розподілом обов'язків.

Таким чином, Генеральний прокурор України має повноваження щодо призначення на адміністративні посади керівників в прокуратурах усіх рівнів: 1) в Генеральній, місцевій та регіональній прокуратурах; 2) в Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі; 3) в військовій прокуратурі. А за погодженням з Радою прокурорів призначаються керівники на найбільш відповідальні адміністративні посади, якими є посади першого заступника Генерального прокурора; заступника Генерального прокурора України керівника

регіональної прокуратури; першого заступника керівника регіональної прокуратури; заступника керівника регіональної прокуратури; керівника місцевої прокуратури.

## **Висновки до розділу 1**

1. У результаті проведеного аналізу поглядів науковців на поняття та сутність управління і керівництва в органах прокуратури пропонуємо керівником в органах прокуратури вважати особу, яка в установленому законом порядку призначена на адміністративну посаду та відповідно до службових повноважень і посадових обов'язків виконує управлінські й організаційно-розпорядчі функції у ввіреному органі чи підрозділі задля досягнення завдань та мети діяльності прокуратури України.

2. Узагальнюючи теоретико-правові положення щодо публічної служби в органах прокуратури, вважаємо, що служба в органах прокуратури як спеціальний вид публічної служби – це публічна професійна діяльність працівників органів прокуратури, які обіймають відповідні посади прокурорів, військових прокурорів та державних службовців для реалізації повноважень від імені України щодо виконання покладених на органи прокуратури України функцій.

3. Служба в органах прокуратури є організаційно-управлінським інститутом публічної служби, що являє собою професійну діяльність, спрямовану на виконання цілей, завдань і функцій держави. Публічна служба в органах прокуратури включає професійну (спеціалізовану) службу прокурорів, державну службу та військову службу, що органічно пов'язані та працюють на задоволення публічного інтересу. Посадами публічної служби в органах прокуратури є прокурори, державні службовці, військовослужбовці, інші працівники. Принципи, правові та організаційні засади проходження публічної служби в органах прокуратури регламентуються нормами різних законів та нормативно-правових актів.

4. Визначено такі ознаки публічної служби в органах прокуратури: є державною; має спеціалізований характер; є видом професійної діяльності; регулюється нормами різних законів та галузевих нормативно-правових актів.

5. Акцентовано увагу на порядку призначення на адміністративні посади прокурорів – іншими словами, на посади керівників. Встановлено, що повноваження щодо призначення на адміністративні посади прокурорів мають Генеральний прокурор України та керівники вищестоящих прокуратур самостійно або за участі Ради прокурорів України. Обґрунтовано, що Генеральний прокурор України має повноваження щодо призначення на адміністративні посади керівників в прокуратурах усіх рівнів: 1) в Генеральній, місцевій та регіональній прокуратурах; 2) в Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі; 3) в військовій прокуратурі. За погодженням з Радою прокурорів він призначає керівників на найбільш відповідальні адміністративні посади, якими є посади першого заступника Генерального прокурора; заступника Генерального прокурора України керівника регіональної прокуратури; першого заступника керівника регіональної прокуратури; заступника керівника регіональної прокуратури; керівника місцевої прокуратури.

## РОЗДІЛ 2 ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ КЕРІВНИКА В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

### 2.1 Поняття та елементи адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури

Адміністративно-правовий статус прокуратури, зокрема прокуратур різних рівнів, є достатньо вивченим в сучасній науці адміністративного права, проте адміністративно-правовий статус керівника в умовах реформування органів прокуратури та всієї системи правосуддя потребує подальшого дослідження. Питання адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури є актуальним на сучасному етапі державотворення та євроінтеграції. Розкриття, розуміння, а в подальшому удосконалення адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури сприятиме трансформації всієї системи органів прокуратури у відомство європейського рівня та становленню сучасного національного законодавства у сфері її діяльності.

Зважаючи на нагальну потребу оптимізації інституту керівництва в органах прокуратури, розглянемо зміст адміністративно-правового статусу керівника через виділення та характеристику його елементів. Отже, передусім, досліджуючи правовий статус керівника в органах прокуратури, варто звернутися до етимологічного значення поняття «статус» та науково-теоретичних підходів до поняття і сутності категорій «правовий статус» та «адміністративно-правовий статус».

В межах права, державного управління, філософії, психології та соціології досліджується поняття статусу. В цілому поняття статусу розглядається як певний стан чого-небудь [25, с. 1191]. Однак в юридичній науці, як і в інших галузях науки, єдиного визначення поняття «статусу» немає. Узагалі термін «статус» (із латинської status – це стан, становище, положення) розуміють як правове положення, правовий стан (сукупність прав та обов'язків)

фізичної або юридичної особи, правове становище виборних осіб, громадян або юридичних осіб, що характеризується їх організаційно-правовою формою, статусом, свідоцтвом про реєстрацію, правами або обов'язками, відповідальністю, повноваженнями, що витікають із законодавчих та нормативних актів [221, с. 95].

Правовий статус тлумачать як сукупність прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб. У теорії права розрізняють загальний, галузевий та спеціальний правовий статуси. Загальний правовий статус закріплений Конституцією та законодавством України і визначає основи правового становища особи в державі. Галузевий статус розглядають як сукупність прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб, що регламентується нормами кількох галузей права, а спеціальний – визначається нормами спеціального законодавства [23, с. 693]. Зокрема фахівці в галузі державного управління по-різному трактують правовий статус: В. Я. Малиновський вважає, що правовий статус як правовий інститут складається з таких основних елементів, як завдання, цілі, компетенція, відповідальність, порядок формування та процедури діяльності цих органів [91, с. 378], а В. М. Плішкін дещо звужує елементи правового статусу до компетенції, тобто права, обов'язки, відповідальність [136, с. 411].

Поняття правового статусу є складним багатозмістовним юридичним явищем. У зв'язку з тим, що правовий статус керівника в органах прокуратури можна розглядати з точки зору правового статусу особи, з однієї сторони, а з іншої сторони посадової особи певного державного органу, обґрунтованим є положення, що правовий статус керівника органу прокуратури повинен містити елементи правового статусу органу прокуратури та правового статусу особи (громадянина, прокурора, керівника). Отже, спочатку доцільно розглянути погляди науковців на правовий статус різних органів державної влади, зокрема прокуратури.

Дослідник О. О. Бандурка у своєму монографічному дослідженні робить висновок, що під правовим статусом державного органу необхідно розуміти

повну сукупність повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує виконання покладених на нього завдань. Автор також уточнює, що таке визначення можна характеризувати як дуже вузьке, воно не охоплює значної частини питань організації і діяльності державних органів, повноважень їх керівників, які визначають їх правовий стан або статус (ці два поняття досить часто ототожнюються, розглядаються як синоніми) [11, с. 125]. Для визначення правового статусу державного органу, як підкреслює А. Т. Комзюк, необхідно з'ясувати його місце в загальній системі органів виконавчої влади, рівень і форму його правового регулювання; визначити межі його відання, сферу суспільних відносин, що регулюються цим органом; встановити підпорядковані йому об'єкти; з'ясувати коло покладених на нього завдань, сукупність прав та обов'язків (правомочностей) та його посадових осіб під час виконання покладених на орган функцій, тобто визначити міру можливої поведінки органу і його посадових осіб при виконанні ними своїх функцій (права), а також міру їх належної поведінки (обов'язки) [72, с. 63].

Істотно розширює підхід до правового статусу державного органу Т. В. Сараскіна. Автор вважає доцільним: встановити призначення органу, його місце в системі виконавчої влади; мету утворення даного державного органу; виявити сферу його діяльності; характер його завдань і функцій; встановити права і обов'язки (повноваження) щодо здійснення поставлених перед ним завдань та функцій у певній галузі чи сфері його відання; наділення його правом приймати відповідні правові акти; міру відповідальності органу та його посадових осіб за порушення законності в діяльності органу; порядок формування структури, штатів, фінансування, порядку ліквідації, компетенцію щодо прийняття, реалізації та контролю за виконанням власних рішень, інформаційне забезпечення органу виконавчої влади та його структурних підрозділів [187, с. 73–74].

Інтерпретуючи вищезазначене, вважаємо, що погляди науковців на зміст та елементи правового статусу органу державної влади відрізняються несуттєво. Спільними щодо визначення змісту правового статусу державних

органів є завдання, мета, функції, компетенція і повноваження, форми та методи діяльності, відповідальність.

На думку В. Б. Авер'янова, поняття «адміністративно-правовий статус» охоплює комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права. Тобто необхідною ознакою набуття особою адміністративно-правового статусу є наявність у неї конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, які реалізуються цією особою як у адміністративних правовідносинах, так і поза ними [2, с. 194]. Інший адміністративіст Ю. М. Старилов визначає, що суб'єкти адміністративного права можуть реалізовувати свій правовий статус у рамках таких найбільших блоків правовідносин: 1) в організаційно-управлінському праві (відносини з загальної організації управління в різних галузях і сферах управління); 2) в управлінському процесі, тобто в рамках використання управлінських процедур, підготовки та прийняття правових актів управління і застосування інших адміністративно-правових форм і методів; 3) в адміністративно-деліктному праві, тобто в системі відносин, що виникають у процесі застосування заходів адміністративного примусу уповноваженими органами та посадовими особами до суб'єктів, які порушують правові норми [195].

Фундаментальними для подальших досліджень адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури є погляди таких професорів-фахівців у галузі адміністративного права, як С. Г. Стеценко та Т. О. Коломоець. «Кожний суб'єкт адміністративного права має свій варіант притаманного йому адміністративно-правового статусу», – наголошує С. Г. Стеценко. Крім того, автор надає власне визначення адміністративно-правового статусу як сукупності прав, обов'язків і гарантій їх реалізації, закріплених у нормах адміністративного права [198, с. 90]. На думку Т. О. Коломоець, адміністративно-правовий статус – це сукупність суб'єктивних прав і обов'язків, закріплених нормами адміністративного права за певним органом. Водночас обов'язковою ознакою набуття суб'єктом



адміністративно-правового статусу є наявність у нього конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, що реалізуються у рамках як адміністративних правовідносин, так і поза ними [70, с. 64].

З огляду на мету дослідження необхідно визначитися з підходом до елементів правового статусу. Досліджуючи адміністративно-правовий статус адміністративного суду в Україні, А. О. Неугодніков до змісту адміністративно-правового статусу запропонував віднести, по-перше, організаційний блок (до нього належать положення, що визначають порядок утворення і структуру органу, порядок установлення посади, а також порядок призначення до складу органу і заміщення відповідної посади); по-друге, цільовий блок (який, у свою чергу, включає функції та завдання цього органу); по-третє, компетенцію (коло повноважень, якими наділено державний або громадський орган для виконання завдань і функцій, покладених на нього державою; повноваження становлять собою сукупність прав та обов'язків органу) [111, с. 142–143]. Д. М. Овсянко до складових елементів адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади, окрім компетенції та територіального масштабу діяльності, відносить структуру та законодавчий порядок створення [121, с. 39]. За С. В. Ківаловим, це функції, завдання, компетенція [1, с. 82–94]. Необхідно відзначити позицію професора Д. Н. Бахраха, який запропонував в адміністративно-правовому статусі органів виконавчої влади виокремити три головних блоки – цільовий, структурно-організаційний і компетенційний [14, с. 355].

Враховуючи викладене, комплексний аналіз адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури полягає в характеристиці змістовних частин його елементів, виходячи із наступної, прийнятої в наукових колах, його структури: цільовий блок (мета і завдання керівника в органах прокуратури), структурно-організаційний блок (місце в службовій ієрархії, порядок призначення на адміністративну посаду, порядок звільнення з адміністративної посади, розподіл повноважень, прийняття управлінських рішень), компетенційний блок (повноваження, які складаються з прав та обов'язків, здійснення внутрішньоорганізаційної та зовнішньоуправлінської діяльності в

межах компетенції, форми і методи діяльності, юридична відповідальність керівника та ін.).

Одноставним в науковій та навчальній літературі є віднесення прокуратури до органів публічної влади та суб'єкта адміністративних правовідносин. Так, дійсно, внутрішньоуправлінська діяльність прокуратури, як і публічне адміністрування, регламентується нормами адміністративного права. На підтвердження тези, що набути адміністративно-правового статусу суб'єкт може за наявності в нього конкретних суб'єктивних прав та обов'язків, які реалізуються в адміністративно-правових відносинах, розглянемо, які адміністративно-правові відносини виникають в органах прокуратури. Певною мірою предмет адміністративно-правових відносин в органах прокуратури вивчався в наукових працях таких науковців, як В. І. Бабенко, І. М. Білодід, А. С. Курись, О. Б. Неврозов, Н. О. Рибалка, В. В. Шуба, М. К. Якимчук, Є. М. Попович та ін.

І. М. Білодід, досліджуючи адміністративно-правовий статус органів прокуратури в умовах реформування правоохоронної системи України, вважає, що адміністративно-правове регулювання діяльності прокуратури поширюється на такі відносини:

- створення та організаційне забезпечення діяльності органів прокуратури;
- прийняття на службу, проходження та звільнення зі служби в органах прокуратури;
- реалізація функцій і повноважень прокуратури;
- діяльність у справах про адміністративні правопорушення;
- участь в адміністративному судочинстві;
- діяльність органів прокурорського самоврядування;
- застосування заходів примусу;
- контроль-наглядові процедури;
- притягнення прокурорів до дисциплінарної чи адміністративної відповідальності;

▪ відносини зі взаємодії органів прокуратури із судовими та правоохоронними органами, іншими державними та недержавними організаціями [17, с. 17]. На наше переконання, цей перелік відносин не є вичерпним. В першому розділі нашого дослідження ми вже довели, що адміністративно-правове регулювання діяльності прокуратури поширюється на такі відносини: порядок призначення особи на адміністративну посаду в органах прокуратури (та звільнення її з адміністративної посади), вимоги до такої особи, порядок прийняття та проходження різних видів публічної служби в єдиному державному органі (що покладає на керівника додаткові неспецифічні кадрові функції).

Інший дослідник В. В. Шуба під адміністративно-правовими відносинами в діяльності органів прокуратури розуміє урегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, які складаються як під час зовнішньої, так і внутрішньоорганізаційної діяльності органів прокуратури, одним із обов'язкових учасників яких є прокуратура або її посадова особа [230, с. 9], а до правовідносин, що виникають у діяльності прокуратури, автором віднесено такі, які пов'язані з правотворчістю; проходженням служби; розглядом звернень громадян; реалізацією контрольних та наглядових повноважень [230, с. 10].

Керівник як організатор управлінського процесу в органах прокуратури є учасником адміністративно-правових відносин. Порядок призначення керівника на адміністративну посаду, форми участі органів прокурорського самоврядування у цьому процесі, повноваження Генерального прокурора України щодо організації кадрової роботи є першочерговим етапом адміністративно-правових відносин, в які вступає керівник. В подальшому участь керівника в прийнятті на службу, проходженні та звільненні зі служби як прокурорів, так і державних службовців, організація їх діяльності (зі звернення громадян, участь в адміністративному судочинстві тощо), взаємодія та координація з іншими підрозділами або державними органами, а також несення відповідальності за ввірений підрозділ чи орган регламентуються

нормами адміністративного права.

Таким чином, до основних характеристик адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури можемо віднести:

1) адміністративно-правовий статус керівника в органах прокуратури, урегульований адміністративно-правовими нормами;

2) зміст адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури, який становлять адміністративна компетенція, тобто права та обов'язки, повноваження, функції, форми, методи діяльності та адміністративна відповідальність;

3) адміністративно-правовий статус керівника в органах прокуратури, що визначає місце керівника в ієрархічній системі органів прокуратури чи окремого підрозділу.

Проаналізувавши позиції вчених-адміністративістів, а також положення національного законодавства, О. Б. Неврозов визначає, що адміністративно-правовий статус прокуратури України – це сукупність адміністративно-правових елементів, які визначають місце і роль Генеральної прокуратури, регіональних, місцевих, спеціалізованих прокуратур і прокурорів у правовій системі України, які характеризують зміст їх адміністративної діяльності щодо виконання покладених на них нормами адміністративного права завдань і функцій, а також визначають основи їх адміністративно-правової незалежності з метою захисту прав, свобод і законних інтересів окремих осіб та всього суспільства [110, с. 48–49], елементами якої є: 1) функції прокуратури; 2) адміністративні права та обов'язки прокурорів; 3) підстави та порядок набуття адміністративної правосуб'єктності прокурорів; 4) адміністративна відповідальність у сфері діяльності прокуратури; 5) гарантії незалежності та соціального захисту прокурорів [110, с. 50].

Подібної точки зору дотримуються й інші дослідники як щодо визначення так і елементного складу, а саме: адміністративно-правовий статус органів прокуратури – це врегульований законодавством порядок створення, реорганізації, ліквідації цих органів, визначення функцій і завдань прокуратури

та наділення їх необхідною компетенцією для виконання покладених на неї державою прав та обов'язків [52, с. 15]; урегульоване законодавством місце та значення прокуратури в системі державного управління із закріпленням мети, завдань, функцій, компетенції, системи органів, форм і методів діяльності, що реалізуються як в адміністративних правовідносинах, так і поза ними [98, с. 8].

Незважаючи на велику кількість наукових розробок питань адміністративно-правового статусу органу державної влади, зокрема прокуратури, на сьогодні немає єдиної точки зору з цього приводу. Серед науковців немає єдиного підходу та визначеності щодо розуміння поняття, елементів, структури такого статусу.

У процесі наукового пошуку цікавим видається виділення спільних та відмінних ознак адміністративно-правового статусу прокуратури та працівника прокуратури. Насправді, їх елементи перетинаються, однак є окремі елементи, які притаманні лише прокуророві та лише прокуратурі. Наприклад, порядок утворення, структура органу, порядок ліквідації, які можна віднести до організаційного блоку статусу, властиві лише державному органу, в нашому випадку органу чи підрозділу прокуратури. А порядок призначення на посаду притаманний адміністративно-правовому статусу прокурора, в той час як порядок призначення на адміністративну посаду притаманний лише адміністративно-правовому статусу керівника в органах прокуратури. Працівник прокуратури, як і керівник, тобто особа, яка займає адміністративну посаду, є окремим суб'єктом права, який реалізовує функції прокуратури. Проте адміністративно-правовий статус прокуратури та прокурора безпосередньо впливає на зміст адміністративно-правового статусу керівника прокуратури.

Прокурор є спеціальним суб'єктом адміністративних правовідносин, адже наділений державою властивими лише йому правами, обов'язками та гарантіями діяльності. На підтвердження цього положення В. Ніндіпова підкреслює, що прокурор, крім загального правового статусу особи, громадянина, має спеціальний статус державного службовця. Він як носій

компетенції органів прокуратури реалізує державно-владні повноваження в різних сферах суспільного життя, професійно здійснює діяльність щодо забезпечення виконання функцій, покладених на прокуратуру. Тому науковець стверджує, що статус прокурора – різновид службово-правового статусу. А загалом правовий статус прокурора визначає встановлену законом сукупність загальних і спеціальних прав та обов'язків, визначених законом, які зумовлюють міру його належної та можливої поведінки у сфері державно-службових відносин [114]. Суттєво розширюють перелік та структуру елементів правового статусу прокурора А. Мудров та І. Європіна, які розглядають правовий статус прокурора в організаційному та функціональному аспектах. Організаційна складова правового статусу прокурора містить: а) порядок його набуття; б) порядок проходження служби; в) порядок припинення статусу прокурора; г) засоби забезпечення статусу (гарантії незалежності, соціально-правове, пенсійне забезпечення тощо). Функціональна складова містить: а) вид і характер конкретної діяльності; б) місце у службовій ієрархії із відповідними посадовими функціями, повноваженнями, компетенцією [107].

Іншими словами, ці автори виділяють організаційний та функціональний блоки статусу. Ми все ж таки дотримуємось позиції виділення ще й цільового блоку, що є важливим елементом адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури з огляду на мету його діяльності як організатора, координатора та «контролера» в управлінні.

Необхідно погодитися з тим, що правовий статус прокурора не повинен обмежуватися лише переліком його прав та обов'язків, оскільки це призводить до неповного розкриття його змісту. Але й штучне розширення переліку структурних елементів його статусу теж непотрібне. Поняття «правовий статус прокурора», на думку М. О. Ізотової має включати декілька елементів: а) порядок призначення на посаду; б) підстави і процедуру припинення діяльності; в) характеристику прав та обов'язків; г) особливості правового положення, що вирізняють прокурора серед працівників інших правоохоронних органів та органів державної влади [53, с. 18]. Ми підтримуємо означену позицію

науковця, що штучне розширення переліку структурних елементів правового статусу непотрібне, однак із наведеним переліком елементів складно погодитися. Вважаємо, що гарантії незалежності прокурора, соціальне забезпечення, відповідальність є невід'ємними елементами правового статусу.

Великий інтерес у наукових колах становить правовий статус Генерального прокурора України. Дискусивними є питання щодо віднесення посади Генерального прокурора України до політичної, вимоги до особи, яка претендує на таку адміністративну посаду, участь Всеукраїнської конференції прокурорів в поданні претендентів на посаду Генерального прокурора України, порядок притягнення до відповідальності тощо.

Так, розкриваючи правовий статус Генерального прокурора України, О. Р. Михайленко зазначав, що не можна зводити його лише до сукупності прав та обов'язків, а необхідно включати до його структури такі елементи, як громадянство, правосуб'єктність, правоздатність, повноваження, компетенцію, законні інтереси, функції, принципи діяльності, відповідальність, гарантії незалежності та безпеки, правосвідомість, статутні правовідносини, наявність відповідних правових норм [101]. Продовжуючи дослідження цього питання, О. І. Медведько дещо звужує структуру правового статусу Генерального прокурора та виділяє такі елементи, як: завдання, особливу компетенцію, спеціальні правоздатність і дієздатність, особливий порядок призначення на посаду і звільнення з посади, особливий порядок притягнення до юридичної відповідальності [95, с. 27–28]. Інший дослідник Р. І. Басараб структурує елементи правового статусу Генерального прокурора України наступним чином: 1) система прав та обов'язків; 2) повноваження; 3) система завдань та функцій; 4) принципи та гарантії діяльності [13, с. 109].

Адміністративно-правові засади діяльності та управлінські функції Генерального прокурора відрізняються від інших керівників в органах прокуратури. Це зумовлено особливим статусом, порядком призначення, порядком звільнення, змістом повноважень, порядком притягнення до відповідальності очільника всієї системи органів прокуратури. І якщо перелік

елементів може співпадати або перетинатись, то змістовне наповнення буде відрізнятися. Саме тому, не применшуючи важливості та ґрунтовності означених досліджень, продовжимо розглядати адміністративно-правовий статус керівника в органах прокуратури.

Не можемо оминати в процесі проведення нашого дослідження дисертаційну роботу А. С. Курись на тему «Адміністративно-правовий статус керівника в органах прокуратури» [86], захищену у 2011 році. Однак в умовах дії чинного Закону України «Про прокуратуру», прийнятого у 2014 році, конституційних змін щодо системи правосуддя 2016 року, Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, схваленої Указом Президента України від 20.05.2015 № 276/2015, та Дорожньої карти з реформування органів прокуратури України, розробленої спільно з європейськими партнерами та на їх вимогу, зміст адміністративно-правового статусу керівника змінюється та трансформується разом із прокуратурою, що зумовлює наш науковий пошук.

Отже, в результаті проведеного дослідження, на основі аналізу наукових поглядів та ідей, чинного законодавства України і практики його реалізації А. С. Курись сформульовано висновок, що адміністративно-правовий статус керівника в органах прокуратури включає у себе такі елементи, як службові повноваження (права та обов'язки), службові правообмеження, гарантії діяльності, а також службову деліктоздатність. Він справедливо відзначає, що 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 в адміністративному законодавстві [86, с. 17].

Питання про сутність адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури має принципову роль, оскільки його уявлення дозволяє на рівні науково-теоретичних розробок більш повно розуміти організаційну структуру прокуратури, розподілу обов'язків між керівниками прокуратур різних рівнів, функцій і завдань, закріплення їх в адміністративно-правових



нормах у такому порядку й формі, які б змогли забезпечити найвищу ефективність їх діяльності. Адміністративно-правовий статус прокурора, який займає адміністративну посаду, має ту особливість, яка виражена в її правах, обов'язках, відповідальності. Адміністративна компетенція та відповідальність є основою адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури.

Адміністративно-правовий статус керівника в органах прокуратури має складний характер, адже поєднує правовий статус особи, прокурора, керівника, органів прокуратури (зокрема, окремо органу чи підрозділу прокуратури), що потребує свого вираження в адміністративному законодавстві. І якщо враховувати подвійний характер такого статусу, а саме особа – державний орган, то необхідно звернути увагу, що в органах прокуратури «певний правовий статус мають прокуратура України як система державних органів і окремо взяті її елементи (Генеральна прокуратура України, регіональні прокуратури, місцеві прокуратури та ін.), а також прокурори як посадові особи» [53, с. 16]. Так, дійсно, Спеціалізована антикорупційна прокуратура матиме відмінний адміністративно-правовий статус від Головної військової прокуратури або Генеральної інспекції, які діють на правах самостійних структурних підрозділів, що вплине безумовно на аналогічний статус та безпосередньо на зміст компетенції їх керівників.

Не можна оминати, враховуючи предмет дослідження, який зміст вкладають науковці в поняття правового статусу керівника в органах державної влади. Адміністративно-правовий статус посади керівника органу виконавчої влади – це правове явище, яке завжди виражається в сукупності нормативно визначених прав та обов'язків, характеризується специфічним обов'язком нести відповідальність у зв'язку з виконанням своїх повноважень та становищем посади керівника в системі управління. Виходячи з вищенаведеного, елементами адміністративно-правового статусу посади керівника органу виконавчої влади є:

- 1) становище посади керівника в системі управління;

2) компетенція (сукупність юридично встановлених прав та обов'язків органу виконавчої влади або його керівника, реалізація яких забезпечує виконання їх основних завдань);

3) обов'язок нести відповідальність у зв'язку з виконанням своїх повноважень [5, с. 50–51].

Правовий статус керівника включає предмети відання, права та обов'язки (повноваження), відповідальність за дії або бездіяльність в межах власної чи делегованої компетенції, виконання публічних, виконавчо-розпорядчих, дозвільно-реєстраційних, контрольних функцій, участь в адміністративних правовідносинах регулятивного чи охоронного характеру [2, с. 46].

Права та свободи керівника являють собою нормативно встановлені можливості здійснювати керівництво в різних сферах діяльності прокуратури, а обов'язки розкриваються у вимогах та умовах, що висуваються державою до керівника, його поведінки, ефективності діяльності. Законні інтереси керівника в органах прокуратури можуть реалізовуватись у застосуванні нових форм, методів, принципів і засобів виконання поставлених завдань, у впровадженні та застосуванні передового світового досвіду, в постійному самовдосконаленні та підвищенні власного професіоналізму й колективу. Отже, правовий статус керівника в органах прокуратури містить систему встановлених і гарантованих державою в законодавчому порядку прав та обов'язків, а також законних інтересів керівника як суб'єкта права.

Адміністративна правосуб'єктність керівника в органах прокуратури полягає в його здатності виступати від імені органів прокуратури, мати права та обов'язки, визначені законом, власними діями реалізовувати надані права, виконувати обов'язки управлінського характеру та нести адміністративну й дисциплінарну відповідальність як за власні дії або бездіяльність, так і за членів ввіреного колективу. Порядок набуття адміністративної правосуб'єктності керівника в органах прокуратури має особливий характер з огляду на вимоги до такої особи, особливу процедуру призначення та звільнення залежно від адміністративної посади та починається з моменту призначення особи на

адміністративну посаду. Зміст такої правосуб'єктності полягає в сукупності прав, свобод та обов'язків керівника управлінського характеру. У ць разі свобода керівника полягає у виборі доступних форм та методів діяльності, організації роботи з колективом, підвищенні як власного професійного рівня, кваліфікації, так і ввіреного колективу.

Особливості набуття адміністративної правосуб'єктності керівника в органах прокуратури ми розкрили в першому розділі нашого дослідження, зокрема, щодо вимог до особи, яка претендує на зайняття адміністративної посади, порядку призначення та звільнення з адміністративної посади, загальних вимог, що висувуються до прокурора, тому на цьому питанні зупинятися не будемо.

Дискусивним є положення, чи відносити службові правообмеження та гарантії діяльності до адміністративно-правового статусу керівника. Норми адміністративного законодавства не встановлюють спеціальних обмежень для прокурорів, які обіймають адміністративну посаду. Однак до цих обмежень можна віднести таке право обмеження, як конфлікт інтересів. Відповідальність за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів передбачена статтею 172-7 КУпАП [67]. Недопущення конфлікту інтересів є одним з основних принципів професійної етики та поведінки прокурорів, яким першочергово та неуклінно повинно слідувати керівник.

Прокурор повинен вживати всіх можливих заходів щодо недопущення виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів, повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли він дізнався чи повинен був дізнатися про наявність у нього реального чи потенційного конфлікту інтересів, безпосереднього керівника. Прокурор, який обіймає адміністративну посаду, не може прямо чи опосередковано спонукати підлеглих або інших прокурорів до прийняття рішень, вчинення дій або бездіяльності на користь своїх приватних інтересів або інтересів третіх осіб. У разі виникнення конфлікту інтересів прокурор зобов'язаний діяти відповідно до вимог законодавства [66]. На нашу думку, правообмеження є невід'ємною частиною адміністративно-правового

статусу керівника в органах прокуратури.

Таким чином, узагальнюючи наукові розробки з окресленого предмета дослідження, адміністративно-правовий статус керівника в органах прокуратури – це врегульоване нормами адміністративного права юридичне становище прокурора, який займає адміністративну посаду в системі органів прокуратури, що характеризується спеціальними вимогами до осіб-претендентів на таку посаду, порядком призначення та звільнення, сукупністю прав, обов'язків, функцій, правообмежень, гарантій незалежності та відповідальності.

## **2.2 Адміністративна компетенція керівника в органах прокуратури**

У попередньому підрозділі ми довели, що адміністративно-правовий статус керівника в органах прокуратури є складною юридичною конструкцією та включає в себе різні елементи, головним серед яких є його адміністративна компетенція. До адміністративної компетенції відносять функції, права, обов'язки, форми та методи діяльності керівника.

У словниках з української мови слово «компетенція» трактується як добра обізнаність із чим-небудь; коло повноважень якої-небудь організації, установи, особи [115, с. 874; 24, с. 560; 204, с. 369]. Компетенція (від лат. *competere* – досягати, бути відповідним, підходити; англ. *competence*) – це сукупність встановлених нормативно-правовими актами завдань, функцій, прав та обов'язків (повноважень) державних органів, посадових осіб, громадських організацій, комерційних та некомерційних організацій [208, с. 457]. На думку представників теорії держави і права, компетенція державного органу – це закріплена законом (або іншим нормативним актом) сукупність його владних повноважень (прав і обов'язків), юридичної відповідальності й предмета відання; компетенція державних органів є спеціальною і не є рівною для всіх органів держави [191]. Отже, компетенція, як влучно узагальнив Ю. О. Тихомиров, – це ключове поняття публічного права, вісь політичної

боротьби, ядро конституційних і управлінських відносин [209, с. 3].

Компетенція є однією з основних властивостей органів державної виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх посадових осіб. На думку вчених, вона відіграє значну роль у встановленні місця конкретного органу серед інших органів державної влади, є своєрідним засобом (формою) суспільного поділу праці з професійного управління державою її владними органами і суспільством [103, с. 266]. За Г. В. Атаманчуком, «компетенція органу держави – це сукупність функцій і повноважень по управлінню певними об'єктами (процесами), відношеннями, явищами, поведінкою і діяльністю людей» [7, с. 547].

В. Б. Авер'янов звертає увагу на те, що компетенція (права і обов'язки) є головною складовою змісту правового статусу кожного органу, що доповнюється такими важливими елементами, як його завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами (як за «вертикаллю», так і за «горизонталлю»), місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань [26, с. 247]. А. І. Берлач, погоджуючись із думкою видатних вітчизняних учених В. Б. Авер'янова та О. Ф. Андрійко, які стверджують, що «ядром» правового статусу органу є його компетенція, зазначає, що обов'язковим елементом правового статусу є визначення певного обсягу повноважень, закріпленого за кожним органом виконавчої влади відповідно до покладених на нього завдань і функцій, тобто компетенції. Наділення органів держави компетенцією є однією з передумов ефективності використання можливостей держави в управлінні суспільно-політичними процесами. Чим точніше визначено компетенцію органу, тим злагоженіше працює апарат, ефективніше використовуються правові, організаційні та інші засоби для вирішення завдання суспільного розвитку [15, с. 101].

Враховуючи наведене та продовжуючи дослідження змісту адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури, можемо визначити, що в цілому компетенція є елементом адміністративно-правового

статусу, яка включає права, обов'язки та функції керівника. Як вбачається, змістовний склад компетенції не має тотожних характеристик. Будь-який суб'єкт управління поряд з основною компетенцією, обумовленою завданнями органу чи підрозділу, має й керівну, або «адміністративну», компетенцію. Така адміністративна компетенція надається керівникові для виконання завдань та функцій органу з використанням наявних засобів та методів управління з метою виконання функцій органу та задоволення публічного інтересу. Отже, форми і методи управління також можемо віднести до адміністративної компетенції. Крім того, враховуючи, що адміністративна компетенція керівників спрямована на забезпечення реалізації внутрішніх та зовнішніх управлінських процесів, вона може бути як зовнішня, так і внутрішня.

Адміністративна компетенція керівників в органах прокуратури є комплексом врегульованих адміністративно-правовими нормами засобів управління, які надаються прокуророві, який займає адміністративну посаду в органах прокуратури, та спрямована на забезпечення реалізації внутрішніх і зовнішніх управлінських процесів із метою виконання відповідних функцій та завдань прокуратури.

Реалізація адміністративної компетенції відбувається на принципах публічності, гласності та прозорості. Названі принципи реалізуються насамперед керівниками в порядку інформування про результати діяльності відповідних прокуратур не менше ніж двічі за 1 рік. Інформування про результати діяльності відповідних прокуратур здійснюється шляхом: повідомлення в засобах масової інформації з додержанням вимог законодавства, що регламентує правовий статус інформації з обмеженим доступом; виступу на відкритому пленарному засіданні місцевої ради за участі представників засобів масової інформації; оприлюднення інформації на офіційному сайті відповідної прокуратури.

Крім того, Наказом Генеральної прокуратури України від 19.01.2017 року № 15 «Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України» встановлений обов'язок керівників прокуратур усіх рівнів забезпечувати

діяльність органів прокуратури на засадах верховенства права, законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності, політичної нейтральності та поваги до незалежності суддів, недопустимості протизаконного втручання у діяльність органів публічної влади [160].

На керівників органів прокуратури всіх рівнів, зокрема керівників структурних підрозділів, а також їх заступників покладається функція забезпечення належної організації діяльності підрядних органів прокуратури та працівників, скеровування її на ефективне виконання покладених на прокуратуру функцій.

Основні засади діяльності прокуратури, порядок і методи управлінської діяльності, розподіл повноважень між керівниками різного рівня, порядок роботи структурних підрозділів та їх взаємодія, прийняття організаційно-розпорядчих актів, підготовка і розгляд документів, планування роботи, проведення нарад, здійснення контролю виконання, організація аналітично-методичної роботи встановлюються в регламентах.

Згідно з п. 1.3 Регламенту Генеральної прокуратури України, затвердженого Наказом Генеральної прокуратури України від 18 січня 2019 року № 8, перший заступник та заступники Генерального прокурора, заступник Генерального прокурора – Головний військовий прокурор, заступник Генерального прокурора – керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури організовують, спрямовують і контролюють роботу структурних підрозділів на закріплених за ними напрямках прокурорської діяльності, приймають рішення управлінського та процесуального характеру з питань, віднесених до їх компетенції. За безпосередню організацію роботи в підрозділах відповідають керівники структурних підрозділів Генеральної прокуратури України та їх заступники [174].

Питання організації роботи з певних напрямів прокурорської діяльності, межі повноважень Генеральної прокуратури України, регіональних та місцевих прокуратур щодо виконання конституційних функцій визначаються окремими наказами Генеральної прокуратури України. Розглянемо основні повноваження

керівника підрозділу в Генеральній прокуратурі, встановлені в Регламенті Генеральної прокуратури України. Зауважимо, що самостійними структурними підрозділами Генеральної прокуратури України є департаменти, управління, відділи, які не входять до складу інших підрозділів (департаментів, управлінь) та підпорядковуються заступникам або безпосередньо Генеральному прокурору України.

Повноваження керівника органу, підрозділу, зокрема департаменту, управління, відділу, можна умовно поділити на управлінські та організаційні. Керівники в органах прокуратури виконують такі управлінські (функціональні) повноваження:

- 1) очолюють органи та підрозділи, здійснюють загальне керівництво;
- 2) розробляють проекти наказів, інших організаційно-розпорядчих документів Генеральної прокуратури України та організовують їх виконання;
- 3) планують роботу, зокрема, здійснюють підготовку планових і позапланових завдань або доручень керівникам регіональних прокуратур.

До організаційних повноважень належать повноваження з керівництва та оперативного управління підрозділом прокуратури, зокрема, це повноваження щодо:

- 1) розподілу обов'язків між прокурорами (слідчими), зазвичай керівництвом підрозділів у складі самостійних структурних підрозділів;
- 2) проведення оперативних нарад (за потреби обговорення питань додержання вимог законодавства та діяльності органів прокуратури, зокрема виконання організаційно-розпорядчих документів Генеральної прокуратури України, організації роботи структурних підрозділів Генеральної прокуратури України та регіональних прокуратур, результатів перевірок, надання практичної допомоги, заходів аналітичного характеру, звітів прокурорських працівників про виконання службових обов'язків, виконавської та трудової дисципліни, правил внутрішнього службового розпорядку);
- 3) організації контролю виконання (невідкладне доведення завдань, доручень та документів до відома виконавців, обов'язковість інформування



відповідного керівника про хід та результати виконання, зняття виконання з контролю та облік цієї роботи);

4) організації роботи щодо методичного забезпечення прокурорської діяльності;

5) організації та проведення організаційних та навчально-методичні заходи (наради, семінари тощо) [174].

На Генеральну прокуратуру України та регіональні прокуратури покладено функцію організаційного забезпечення прокуратур нижчого рівня, та спрямування їх діяльності згідно з вимогами законодавства. Обов'язки між керівництвом органів прокуратури розподіляються наказами Генерального прокурора, наказами керівників регіональних та місцевих прокуратур. У даному разі ми спостерігаємо упущення законодавцем прямого закріплення функціональних повноважень керівників прокуратур різних рівнів, тому необхідно звернути увагу на не менш важливі, але все ж другорядні повноваження, що виражаються у функціях.

Одним з елементів адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури є функції, які на нього покладені. Функції характеризують спрямованість діяльності керівника та його повноваження. До функціональної складової адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури відносять повноваження, що впливають із завдань прокуратури та пов'язані з реалізацією функції органів прокуратури.

Перш ніж виокремити функції керівників в органах прокуратури, розглянемо погляди науковців на функції керівників в органах влади та функції органів прокуратури та порівняємо їх.

Функція – це основна правова категорія, яка розкриває суть, зміст, структуру та межі діяльності органів прокуратури [77, с. 69]. Дослідник М. О. Іллічов вважає, що функції впливають із завдань, а отже, лише з появою завдань виникають і формуються функції. На думку вченого, залежність функцій від завдань виявляється в тому, що останні обумовлюють їх існування, визначають зміст і впливають на форми і методи реалізації [54, с. 61].

Окремі наукові дослідження присвячені виокремленню та характеристиці функцій керівників різних органів державної влади. Дослідник М. Марков у соціальному статусі керівника виділяє специфічно-керівну, управлінсько-розпорядчу, організаторську і виховну функції [94, с. 130]. Більш розширений перелік надає В. В. Конопльов, який повсякденну діяльність керівника зводить до виконання таких функцій, як: 1) адміністративні; 2) спеціально-професійні; 3) забезпечення; 4) виховні; 5) контрольні-наглядові; 6) представницькі тощо [73]. На думку відомого адміністративіста В. Б. Авер'янова, до основних управлінських функцій, виконання яких повинен здійснювати керівник, належать: функції організації, координації й планування діяльності, ухвалення управлінських рішень та впровадження їх у життя, контроль за їх виконанням та персональна відповідальність за організацію діяльності державного органу [36, с. 60–62].

Узагальнюючи наведені погляди науковців, керівник виконує адміністративні (керівні, управлінські), організаторські (забезпечення), виховні, представницькі та контрольні функції. Однак підхід до переліку функцій суттєво розширюється, коли мова йде про керівника конкретного органу державної влади. Так, професор О. М. Бандурка функції керівника органу внутрішніх справ умовно поділяє на: інформаційно-аналітичні, планування, організаційно-адміністративні, координаційні, регуляційні, спеціальні, забезпечення, виховні, методичні, контрольні, громадські (представницькі) [10, с. 187]. У свою чергу, А. В. Головач виділяє такі функції керівника – посадової особи податкового органу: інформаційно-аналітичні функції; комунікативні функції; адміністративно-правові; організаційні функції; планування; координації; взаємодії і координації; прийняття управлінських рішень; контрольні; стратегічні; виховні; представницькі; організації роботи керівника з кадрами та ін. [28].

Керівникові в органах прокуратури доводиться виконувати різні за характером функції, однак всі функції взаємодоповнюють одна одну. Керівник об'єднує у собі ролі «фахівця», «адміністратора», «організатора»,

«контролера», «вихователя» та виконує відповідні функції.

Найбільший обсяг управлінських повноважень у системі органів прокуратури відповідно до Закону України «Про прокуратуру» [164] має Генеральний прокурор України, який спрямовує роботу органів прокуратури та здійснює контроль за їх діяльністю, видає обов'язкові для всіх органів прокуратури накази, розпорядження, затверджує положення та інструкції, здійснює іншу діяльність управлінського характеру.

Генеральна прокуратура України на чолі з Генеральним прокурором України, з одного боку, як орган управління прокурорської системи керує і спрямовує діяльність місцевих та регіональних прокуратур, а з іншого – виконує зовнішні функції. Важливо відмітити, що об'єктом управління є не лише прокурори, а й інші працівники прокуратури. Відповідно до ст. 9 Закону України «Про прокуратуру» Генеральний прокурор має такі повноваження:

1) представляє прокуратуру у зносинах з органами державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, особами, 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 встановленому цим Законом порядку;

4) у встановленому цим 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, в тому числі керівників та заступників керівників підрозділів Генеральної прокуратури України у встановленому цим Законом

порядку;

б) повідомляє в десятиденний строк Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів про наявність вакантних або тимчасово вакантних посад у Генеральній прокуратурі України;

7) затверджує акти з питань щодо 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;

10) виконує інші повноваження, передбачені цим та іншими законами України [164].

Р. І. Басараб виділяє наступні функції Генерального прокурора в централізованій системі органів прокуратури України: 1) функцію організації роботи та управління; 2) функцію керівництва; 3) функцію планування; 4) функцію прогнозування; 5) функцію нагляду і контролю; 6) нормотворчу функцію в сфері прокуратури; 7) установчу функцію; 8) функцію представництва [13, с. 63]. Ми вважаємо таку класифікацію вдалою, та вона значно виграла б, якби окремо було виділено кадрову функцію, враховуючи повноваження Генерального прокурора, передбачені пп. 3, 4, 5, 6 статті 9 Закону України «Про прокуратуру». Ми стверджуємо, що Генеральний прокурор України поряд з виконанням основних функцій виконує важливу кадрову функцію. Він не лише реалізовує кадрову політику держави та прокуратури, а й формує найвищу керівну ланку всієї прокуратури, які в свою чергу, здійснюють керівництво органами прокуратур нижчих рівнів.

У той самий час на керівників прокуратур, їх перших заступників та заступників у межах наданих законом повноважень покладено функцію координації діяльності правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності. Організація координаційної діяльності є обов'язком

керівників різних рівнів, адже це є ефективним засобом не лише протидії злочинності, а й обміну знаннями, ресурсами, формами і засобами діяльності. Функцію координації може бути покладено лише на керівників з огляду на організаційну складність цього управлінського процесу.

Повноваження керівників підрозділів Генеральної прокуратури, зокрема самостійних підрозділів, відрізняються від повноважень керівників місцевих та регіональних прокуратур. Розглянемо, які повноваження має керівник місцевої прокуратури.

Відповідно до статті 13 Закону України «Про прокуратуру» керівник місцевої прокуратури має такі повноваження:

1) представляє місцеву прокуратуру у зносинах з органами державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, особами, підприємствами, установами та організаціями;

2) організовує діяльність місцевої прокуратури;

3) у десятиденний строк із дня вивільнення посади повідомляє Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів про наявність вакантної або тимчасово вакантної посади у місцевій прокуратурі;

4) забезпечує виконання вимог щодо підвищення кваліфікації прокурорів місцевої прокуратури;

4-1) призначає на адміністративні посади та звільняє з адміністративних посад прокурорів у випадках та порядку, встановлених цим Законом;

4-2) контролює ведення та аналіз статистичних даних, організовує вивчення та узагальнення практики застосування законодавства, інформаційно-аналітичне забезпечення прокурорів з метою підвищення якості здійснення ними своїх функцій;

5) виконує інші повноваження, передбачені цим та іншими законами України [164].

Перелік повноважень дає можливість виділити основні функції керівника місцевої прокуратури, а саме: представницьку (п. 1 ст. 13), внутрішньоорганізаційна (п. 2 ст. 13), кадрову (пп. 3, 4, 4-1 ст. 13),

інформаційно-аналітичну (п. 4-2 ст. 13), прийняття управлінських рішень та загального контролю.

На початку 2016 року відбулося реформування прокуратур низової ланки, і на сьогодні в Україні працює 178 місцевих прокуратур (23 з яких в АР Крим і зоні проведення АТО наразі фактично не функціонують), в яких передбачено 155 посад керівників, 155 посад перших заступників і 349 заступників керівників. У зв'язку з таким реформуванням було проведено конкурси на зайняття адміністративних посад у місцевих прокуратурах. Значна кількість кандидатів, як зовнішніх, так і внутрішніх, взяли участь у конкурсі на зайняття цих посад. Цікавою видається статистика, яка свідчить, що після двох етапів тестування на знання законодавства та загальні навички відсіялося 83 % зовнішніх кандидатів та лише 10 % – внутрішніх.

Загалом із 60 рекомендованих конкурсними комісіями зовнішніх кандидатів на адміністративні посади перших заступників і заступників керівників місцевих прокуратур призначено 22 особи, або 36,7 %:

– у конкурсі прийняли участь 562 керівники прокуратур міст, районів, районів у містах та міжрайонних прокуратур із 638 за штатом, за результатами конкурсного відбору на посади керівників місцевих прокуратур призначено 107 таких кандидатів (тобто унаслідок реформування органів прокуратури низової ланки на посади керівників прокуратур призначено лише 19 % від загальної кількості працюючих міськрайпрокурорів);

- у конкурсі прийняли участь 512 фактично працюючих перших заступників і заступників міськрайпрокурорів із 515 за штатом, за результатами конкурсного відбору на посади керівників місцевих прокуратур призначено 26 таких кандидатів (тобто унаслідок реформування органів прокуратури низової ланки на посади керівників прокуратур призначено лише 5 % від загальної кількості зазначеної категорії кандидатів) [176].

У системі прокуратури України діють регіональні прокуратури, до яких належать прокуратури областей, Автономної Республіки Крим, міст Києва і Севастополя. Регіональну прокуратуру очолює керівник регіональної

прокуратури – прокурор області, Автономної Республіки Крим, міст Києва і Севастополя, який має першого заступника та не більше трьох заступників. У структурі регіональної прокуратури утворюються підрозділи – управління та відділи. Керівник регіональної прокуратури відповідно до статті 11 Закону України «Про прокуратуру» має наступні повноваження:

1) представляє регіональну прокуратуру у зносинах з органами державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, особами, підприємствами, установами та організаціями;

2) організовує діяльність регіональної прокуратури;

3) призначає на посади та звільняє з посад прокурорів регіональних та місцевих прокуратур у встановленому цим Законом порядку;

4) затверджує акти з питань, що стосуються організації діяльності регіональної прокуратури;

5) у десятиденний строк з моменту вивільнення посади повідомляє Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів про наявність вакантної або тимчасово вакантної посади у регіональній прокуратурі;

6) забезпечує виконання вимог щодо підвищення кваліфікації прокурорів регіональної прокуратури;

7) призначає на адміністративні посади та звільняє з адміністративних посад прокурорів у випадках та порядку, встановлених цим Законом;

8) у встановленому цим Законом порядку на підставі рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів приймає рішення про застосування до прокурора регіональної та місцевої прокуратур дисциплінарного стягнення або щодо неможливості подальшого перебування його на посаді прокурора;

9) контролює ведення та аналіз статистичних даних, організовує вивчення та узагальнення практики застосування законодавства та інформаційно-аналітичне забезпечення прокурорів з метою підвищення якості здійснення ними своїх функцій;

10) виконує інші повноваження, передбачені цим та іншими законами

України [164].

Дещо розширений перелік повноважень керівника регіональної прокуратури дає можливість виділити такі його функції: представницьку (п. 1 ст. 11), організаційну (пп. 2, 4 ст. 11), кадрову (пп. 3, 5, 6, 7, 8 ст. 11), виховну (п. 3 ст. 11), інформаційно-аналітичну (п. 9 ст. 11), прийняття управлінських рішень та загального контролю. Однак цей перелік не є вичерпним і зазвичай не обмежується пунктами закону, ми лише прагнули на конкретному прикладі показати, як повноваження керівників обумовлюють їх функції.

Вищеперелічені функції притаманні керівникам органів прокуратури усіх рівнів, а також керівникам структурних підрозділів (департаментів, управлінь, відділів), однак змістовне їх наповнення суттєво відрізняється залежно від місця в ієрархічній структурі системи органів прокуратури та завдань підрозділу. Процес управління в органах прокуратури – явище складне й багатогранне. Функція є одним з головних понять, через яке розкриваються структура і весь зміст діяльності керівника в органах прокуратури. З урахуванням вищевикладеного пропонуємо розкрити такі функції керівника: загального керівництва, представницьку, планування, контролю, прийняття управлінських рішень, координаційну, кадрову, інформаційно-аналітичну, виховну, взаємодії з інститутами громадянського суспільства.

Функція загального керівництва полягає у забезпеченні належної організації діяльності підпорядкованих органів прокуратури та працівників з метою спрямування її на ефективне виконання покладених на прокуратуру функцій. Представницька функція полягає у представленні прокуратури у зносинах з органами державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, особами, підприємствами, установами та організаціями (керівники місцевої та регіональної прокуратур, Генеральний прокурор), а також прокуратурами інших держав та міжнародними організаціями (Генеральний прокурор).

Окрему увагу в діяльності керівника в органах прокуратури потрібно приділити функціям планування та контролю. З метою впорядкування



першочергових заходів щодо підвищення ефективності діяльності органів прокуратури здійснюється їх планування. Під час планування необхідно забезпечувати цілеспрямованість планових заходів, комплексний підхід до їх формування, відповідність сучасним вимогам та потребам практичної роботи в умовах реформування. Функції планування та контролю взаємопов'язані. На керівників структурних підрозділів Генеральної прокуратури України та регіональних прокуратур покладено обов'язок організовувати свою роботу з урахуванням планів роботи, рішень нарад, інших організаційно-розпорядчих документів та управлінських актів. У планах роботи Генеральної прокуратури України з урахуванням стану законності, поширеності порушень прав і свобод громадян та інтересів держави передбачати конкретні заходи з найбільш актуальних питань та щодо виконання першочергових завдань органів прокуратури, зокрема перевірки стану додержання вимог законодавства в межах наданих повноважень, стану організації роботи на окремих напрямках у регіональних прокуратурах, а також надання практичної допомоги, заходи аналітичного та навчально-методичного характеру [160]. Виконання планового заходу завершується:

– перевіркою додержання вимог законодавства – складанням доповідної записки першому заступнику або заступнику Генерального прокурора відповідно до розподілу обов'язків за підписом керівника самостійного структурного підрозділу. Доповідь Генеральному прокурору про результати виконання таких планових заходів здійснюється за рішенням першого заступника або заступника Генерального прокурора відповідно до розподілу обов'язків у разі виявлення суттєвих порушень вимог законодавства або у зв'язку із внесенням пропозицій про реалізацію результатів перевірок на рівні Генерального прокурора;

– вивченням проблемних питань прокурорської діяльності – складанням аналітичного документа (доповідної записки, аналізу, узагальнення) за підписом виконавця, погодженого з керівником самостійного структурного підрозділу та затвердженого першим заступником або заступником

Генерального прокурора відповідно до розподілу обов'язків. У разі складання такого документа самостійним структурним підрозділом, підпорядкованим безпосередньо Генеральному прокурору, він затверджується його керівником;

– перевіркою стану організації роботи на певних напрямках у регіональних прокуратурах чи наданням практичної допомоги їх керівникам – складанням доповідної записки Генеральному прокурору, першому заступнику або заступнику Генерального прокурора відповідно до розподілу обов'язків за підписом працівника (працівників), яким (якими) здійснювався виїзд. Доповідь Генеральному прокурору про результати виконання вказаних планових заходів здійснюється за рішенням першого заступника або заступника Генерального прокурора відповідно до розподілу обов'язків за наявності суттєвих недоліків у роботі регіональних прокуратур або у зв'язку із внесенням пропозицій про розгляд результатів перевірки чи надання практичної допомоги керівникам регіональних прокуратур на рівні Генерального прокурора, прийняття ним управлінського рішення або ініціювання прийняття рішення з кадрових питань;

– навчально-методичними заходами – складанням рапорту про їх проведення Генеральному прокурору, першому заступнику або заступнику Генерального прокурора відповідно до розподілу обов'язків за підписом керівника самостійного структурного підрозділу, відповідального за здійснення заходу [174].

Контроль за своєчасним, повним і якісним виконанням планових заходів покладається на першого заступника та заступників Генерального прокурора відповідно до розподілу обов'язків, а загальний контроль – на підрозділ забезпечення діяльності керівництва (п. 3.11 Регламенту ГПУ). У регіональній прокуратурі контроль за своєчасним, повним і якісним виконанням планових заходів покладається на заступників прокурора області і відділ організаційного та правового забезпечення. Контроль щодо стажування працівників підпорядкованих прокуратур в прокуратурах усіх рівнів покладається на відділ роботи з кадрами [174].

Керівники ж місцевих та регіональних прокуратур самостійно, виходячи з

потреб практичної діяльності, приймають рішення про необхідність планування роботи, його форми і періодичність. Так, наприклад, Регламентом прокуратури Сумської області (затверджений наказом прокурора Сумської області від 30 квітня 2015 року № 67) [175] передбачено, що план роботи прокуратури області затверджується на квартал, в якому передбачаються перевірки стану організації роботи на окремих напрямках у місцевих прокуратурах, надання практичної допомоги їх керівникам, заходи аналітичного та навчально-методичного характеру.

Однією з організаційно-управлінських функцій керівників в органах прокуратури є організація проведення нарад. Проведення нарад як правило викликане потребою обговорення питань додержання вимог законодавства під час виконання завдань працівниками прокуратури, а також повноти та неухильності виконання управлінських рішень керівників, організації роботи підрозділів та органів прокуратур різних рівнів, результатів перевірок, надання практичної допомоги, заходів аналітичного характеру, звітів прокурорських працівників про виконання службових обов'язків, виконавської та трудової дисципліни, правил внутрішнього розпорядку.

Координаційна функція може реалізовуватись як у внутрішніх, так і зовнішніх відносинах. Керівники прокуратур різних рівнів в межах наданих законом повноважень зобов'язані координувати діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності. Згідно з ч. 2 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» координаційні повноваження прокурори здійснюють шляхом проведення спільних нарад, створення міжвідомчих робочих груп, а також проведення узгоджених заходів, здійснення аналітичної діяльності. Порядок організації роботи з координації діяльності правоохоронних органів, взаємодії органів прокуратури із суб'єктами протидії злочинності визначається положенням, що затверджується спільним наказом Генерального прокурора, керівників інших правоохоронних органів і підлягає реєстрації у Міністерстві юстиції України [164].

Реалізацію кадрової функції керівника в органах прокуратури більш

детально ми розкрили в підрозділі 1.2 першого розділу дисертаційного дослідження, вона полягає у повідомленні про наявність вакантних посад, призначенні та звільненні з посад прокурорів, державних та інших службовців, призначенні та звільненні з адміністративних посад тощо. До кадрової функції необхідно віднести правильний підбір кадрів для виконання тих чи інших завдань прокуратури.

Інформаційно-аналітична функція включає в себе багато різноманітних аспектів, зокрема: збір і узагальнення інформації, ведення статистики, подання звітності, організацію роботи підрозділу по доступу та внесення даних в інформаційні системи (для прикладу Єдиний реєстр досудових розслідувань), забезпечення виконання вимог щодо стажування та підвищення кваліфікації прокурорів. Інформаційно-аналітична функція також включає і методичну роботу, зокрема підготовку проектів, методичні рекомендації та інші документи методичного спрямування, участь у їх розгляді та впровадження їх в практичну діяльність ввіреного підрозділу.

Наказом Генеральної прокуратури України від 19.01.2017 року № 15 «Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України» встановлено, що для визначення проблемних питань в організації роботи органів прокуратури, шляхів її удосконалення використовувати можливості аналізу статистичних даних, вивчення та узагальнення практики застосування законодавства. Аналітичну роботу здійснювати у Генеральній прокуратурі України та регіональних прокуратурах лише за необхідності поглибленого, комплексного дослідження проблем додержання законності, протидії злочинності, питань організації виконання покладених на прокуратуру функцій та завдань. Упроваджувати нові форми та методи підготовки інформаційно-аналітичних матеріалів, використовуючи сучасні інформаційні ресурси. За результатами аналітичних досліджень розробляти заходи до усунення недоліків, а також вносити конкретні пропозиції щодо підвищення ефективності роботи та координації діяльності у сфері протидії злочинності,

удосконалення нормативних і відомчих актів, що стосуються організації діяльності прокуратури (ч. 18) [160].

Прикладом інформаційно-аналітичної функції є положення п. 9.1 Регламенту Генеральної прокуратури, а саме: керівники самостійних структурних підрозділів у межах компетенції: забезпечують контроль за своєчасним, повним і достовірним внесенням до інформаційно-аналітичної системи «Облік та статистика органів прокуратури» відомостей про прокурорську діяльність та її результати; об'єктивним відображенням у Єдиному реєстрі досудових розслідувань відомостей щодо кримінальних правопорушень, осіб, які їх учинили, та прийнятих під час досудового розслідування процесуальних рішень; надходженням інформації про судові рішення щодо особи у кримінальному провадженні; організують перевірки об'єктивності показників звітності про прокурорську та слідчу роботу регіональних прокуратур, їх відповідності даним інформаційних систем [174].

Виховна функція керівників полягає у демонстрації власним прикладом належної поведінки та професійної майстерності, застосування заохочень до працівників або притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Функція взаємодії з інститутами громадянського суспільства полягає в організації та контролі за розглядом звернень громадян, запитів і звернень народних депутатів України, участі у прес-конференціях, організації повідомлень у засобах масової інформації щодо конкретних проваджень (резонансних або тих, які становлять суспільний інтерес з урахуванням таємниці досудового розслідування), організації особистого прийому громадян.

Аналіз функцій, які ми розглянули, дозволив визначити, що функції керівника органу прокуратури перетинаються, не є вичерпними та є основою реалізації його адміністративної компетенції. Отже, керівники в органах прокуратури виконують функції: загального керівництва (організація та спрямування роботи), представницьку, планування, контролю, прийняття управлінських рішень, координаційну, кадрову, інформаційно-аналітичну, виховну, взаємодії з інститутами громадянського суспільства та ін.

Першочергова увага повинна приділятися керівниками вдосконаленню організації роботи ввіреного колективу, використанню оптимального стилю управління та контролю виконання, впровадженню новітніх форм і методів, зокрема з використанням сучасних інформаційних технологій. Адже саме на керівників органів прокуратури покладається відповідальність за означений напрям роботи.

### **2.3 Форми та методи діяльності керівника в органах прокуратури**

Керівник, реалізуючи свою адміністративну компетенцію, впливає на ввірений колектив та окремих підлеглих і, як наслідок, на результати функціонування системи правосуддя. Керівники в процесі управлінської діяльності в органах прокуратури використовують різні форми й методи, ключове місце серед яких займають управлінські рішення.

Як відомо, в адміністративно-правовій літературі під формою управління розуміють: зовнішньовиражену дію – волевиявлення суб'єкта управління, здійснене в рамках режиму законності та його компетенції для досягнення управлінської мети [71, с. 202]; зовнішньовиражену дію органу системи виконавчої влади (посадової особи), що здійснена в межах його компетенції і викликає певні наслідки [182, с. 260]; зовнішньовиражену діяльність, що вчиняється не тільки органами виконавчої влади, а й іншими суб'єктами управління в межах їх компетенції [219, с. 185]. У юридичній літературі форми управлінської діяльності визначаються за такими критеріями: по-перше, форма управління завжди є зовнішнім вираженням волі суб'єкта управлінської діяльності; по-друге, таке вираження в умовах демократії обов'язково реалізується відповідно до чинного законодавства; по-третє, це волевиявлення має здійснюватися в межах власної компетенції; по-четверте, кожна форма управління повинна мати певну управлінську мету [49, с. 113].

Традиційним є поділ форм управління на правові й неправові.

В. Б. Авер'янов до правових форм відносить ті, використання яких спричиняє виникнення конкретного юридичного результату: видання юридичних актів, застосування примусових заходів тощо; вони виступають як юридичні факти і можуть породжувати (змінювати, припиняти) адміністративно-правові відносини. До неправових належать форми, що безпосередньо юридичного значення не мають, тобто не спричиняють виникнення конкретного юридичного результату: організація та проведення нарад, обговорень; розробка проектів планів, прогнозів, програм, методичних рекомендацій; здійснення заходів щодо підвищення якості та ефективності управлінської праці і т. ін. [2, с. 278]. У той самий час цікавою видається позиція Л. Ємця [46], який вважає цей підхід застарілим та пропонує виділяти адміністративно-правові та організаційні форми управління. В. В. Сухonos серед організаційно-правових форм діяльності прокуратури виділяє: 1) прийняття або видання правових актів, які необхідні для вирішення завдань, що стоять перед органами прокуратури; 2) вчинення інших юридично значущих дій, наприклад укладання цивільно-правових договорів [202, с. 244 ].

Таким чином, під формою управління в органах прокуратури необхідно розуміти виражене волевиявлення, що реалізується відповідно до норм законів та відомчих нормативно-правових актів у межах адміністративної компетенції для досягнення поставленої мети.

Як справедливо відзначено в Інструкції з діловодства в органах прокуратури України, затвердженій Наказом Генерального прокурора України від 24.02.2016 № 103, документування управлінської діяльності полягає у фіксації за встановленими правилами на паперових або електронних носіях управлінських дій, тобто у створенні документів. Підставою для створення документів в органах прокуратури є необхідність засвідчення наявності та змісту управлінських дій, передавання, зберігання і використання інформації протягом певного часу або постійно [55], що підтверджує позицію І. І. Євтіхеева, що в них (формах управління – заув. авт.) проявляються дії, пов'язані з процесом управління [44].

Видання управлінських рішень обумовлюється необхідністю засвідчення факту та сутності дій управлінського характеру. Управлінські рішення видаються керівниками в межах власної компетенції, повинні відповідати затвердженим нормам.

Вищевказаною Інструкцією встановлено, що управлінська діяльність в органах прокуратури здійснюється шляхом видання організаційно-розпорядчих документів (наказ, положення, порядок, інструкція, рішення тощо) [55]. Керівник відповідно до своїх повноважень видає обов'язкові для виконання прокурорами в межах їх адміністративного підпорядкування накази адміністративного характеру, зокрема про розподіл обов'язків між першим заступником та заступниками керівника прокуратури, прокурорами відповідної прокуратури, керівниками структурних підрозділів та їх заступниками, з питань внутрішнього трудового розпорядку, щодо порядку розгляду звернень та запитів.

Доречно звернутися до позиції одного з дослідників управління в органах прокуратури Є. М. Поповича. Він, зокрема, зазначає, що на ефективність управлінської діяльності в органах прокуратури України впливають проблеми, пов'язані з: 1) наявністю необхідної і достатньої інформації для прийняття управлінських рішень; 2) системним методичним забезпеченням прийняття рішень; 3) виконанням управлінських рішень. При цьому всі означені проблеми перебувають у тісному взаємозв'язку: якщо інформації для прийняття рішення було недостатньо, то не може йти мови про системне методичне забезпечення прийняття цього рішення, а за відсутності останнього неминуче виникне проблема з його виконанням. Вирішення цих проблем в органах прокуратури України відбувається шляхом встановлення чітких та жорстких вимог до всіх стадій прийняття рішень з одночасним використанням засобів надання практичної допомоги підпорядкованим органам і працівникам, а також системного підходу до прийняття управлінських рішень [146].

Управлінське рішення в органах прокуратури – це підзаконний нормативний чи індивідуальний акт реалізації повноважень прокурора, який має



директивний, організаційний, державно-владний і творчий характер, визначений тип, прийнятий у визначеному порядку, має певне зовнішнє вираження (форму) та відповідне оформлення, за допомогою якого розв'язується те чи інше управлінське питання, вирішення якого спрямоване на реалізацію конституційних функцій прокуратури [231, с. 214]. На думку О. Ф. Смирнова, управлінське рішення в органах прокуратури – це прийнятий у встановленому порядку і визначеній формі акт реалізації владно-розпорядницьких повноважень прокурора індивідуальної чи загальної властивості, спрямований на вдосконалювання системи управління прокуратурою з метою забезпечення оптимальних умов спільної комбінованої діяльності [193, с. 243].

Взагалі будь-яке прокурорське управлінське рішення – це є ніщо інше як прийнятий у належному порядку правовий акт з виконання владно-розпорядчих повноважень певного рівня прокурора особистого або загального зразка, спрямованого на удосконалення управлінської системи прокуратури. Необхідно розуміти, що головною відмінністю управлінських рішень прокурора від рішень іншої спрямованості є забезпечення оптимальних умов сумісної діяльності працівників прокуратури незалежно від її рівня. Виникає запитання, які функції повинні виконувати управлінські рішення, щоб досягти певної мети. Якщо об'єднати наукову і практичну діяльність з зазначеного приводу, то можемо констатувати, що вони повинні виконувати не менше чотирьох основних функцій, а саме: спрямовуючу – тобто, яка вказує на мету і ставить завдання. Наприклад, ознайомлення з планом роботи на день, тиждень, місяць, вивчення наказу Генерального прокурора тощо; забезпечуючу – тобто визначає шляхи, сили, засоби і матеріальні засоби, щоб управлінська система функціонувала у визначеному напрямку. Наприклад, посадова інструкція, наказ про розподіл обов'язків тощо; координуючу – установлює порядок погодження, тобто сумісна праця стала носити цілеспрямований характер. Наприклад, рішення координаційної наради, у тому числі різних відомств; стимулюючу – тобто визначає такі умови, щоб співробітники під час виконання завдань могли себе реалізувати повністю, розкривши свої індивідуальні якості [200, с. 53].

У будь-якій системі управління, зокрема й у системі органів прокуратури, розробляється і приймається величезна кількість рішень, що стосуються як роботи у сфері управління в цілому, так і питань, які виникають при здійсненні прокурорського нагляду. Тобто весь процес управління складається з безупинного ланцюга рішень та їх реалізації. Управлінське рішення – це є програма дій, виражена у формі розпорядження (директиви), що містить постановку цілей, визначає трудові і матеріальні ресурси, шляхи і засоби досягнення цих цілей, а також форми організуючої діяльності суб'єктів і об'єктів управління в реалізації рішення [231, с. 306].

В органах прокуратури України управлінські рішення приймаються у формі організаційно-розпорядчих документів (регламенти, вказівки, накази, розпорядження, інструкції, положення), планів роботи, рішень колегіальних органів прокуратури, позапланових завдань, доручень тощо. Іноді до форм управлінських рішень належать також концепції, рекомендації, огляди й інші інформаційно-аналітичні документи. Однак такі документи не є управлінськими рішеннями, оскільки через них не реалізуються владно-розпорядчі повноваження вищого прокурора [188]. З такою позицією Г. П. Середи слід погодитись, адже дійсно концепції, рекомендації, огляди відносяться в більшій мірі до інформаційно-аналітичних документів, та не є рішеннями, через які реалізуються управлінські функції.

М. К. Якимчук здійснює класифікацію актів управління в органах прокуратури на основі таких ознак: а) суб'єкт здійснення управлінського впливу (за кожним суб'єктом управління в органах прокуратури та його компетенцією); б) юридичні властивості керуючого впливу на зміст акта (нормативні та індивідуальні); в) форма (найменування) здійснення керуючого впливу (наказ, розпорядження, вказівка, інструкція, рішення, завдання, доручення, листи); г) термін дії (оперативні, середньострокові та довгострокові); ґ) характер розпоряджень і ступінь обов'язковості (директивні, рекомендаційні); д) мета використання (галузеві, позагалузеві (організаційні)); е) спосіб фіксації; є) ступінь пріоритетності проблеми, що спонукала їх прийняття (стратегічні і тактичні) [231,

с. 19]. Сьогодні в умовах швидкого економічного розвитку України управлінські рішення органів прокуратури суттєво ускладнюються, тому що одразу виникає декілька різнохарактерних проблем, які потрібно вирішувати. Зазначені проблеми, як правило, виникають, якщо організація роботи органів прокуратури не відповідає завданням, що виникли при реформуванні правовідносин в державі. Тому прокурору приходиться шукати вихід під час прийняття управлінських рішень, за допомогою яких він намагається вирішити суперечки, що виникли, і тим самим виконати поставлені Конституцією перед прокуратурою завдання [200, с. 55–56].

Пунктом 1.4 Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації, затвердженого Наказом Міністерства юстиції України від 12.04.2005 № 34/5 [147], узагальнюються поняття «наказ», «розпорядження», «постанова», «рішення» одним поняттям – «розпорядчий документ».

«Наказ», «розпорядження», «постанова» та «рішення» – це акт організаційно-розпорядчого характеру чи нормативно-правового змісту, що видається суб'єктом нормотворення в процесі здійснення ним виконавчо-розпорядчої діяльності з метою виконання покладених на нього завдань та здійснення функцій відповідно до наданої компетенції з основної діяльності, адміністративно-господарських або кадрових питань, прийнятий (виданий) на основі Конституції та інших актів законодавства України, міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та спрямований на їх реалізацію, спрямування регулювання суспільних відносин у сферах державного управління, віднесених до його відання; *інструкція* – акт, який детально визначає зміст і методику правового регулювання у певній сфері суспільних відносин; *положення* – акт, зведені норми права якого визначають організацію діяльності органів виконавчої влади, інших органів державної влади, підприємств, установ та організацій, а також їх посадових осіб та інших осіб у певних сферах діяльності; *порядок* – акт, який встановлює механізм реалізації прав та обов'язків фізичних і

юридичних осіб, процедуру застосування нормативно-правового акта та умови провадження певної діяльності (курсив авт.) [147].

Отже, організаційно-розпорядчим актом в органах прокуратури потрібно вважати управлінське рішення, спрямоване на регулювання відносин у сфері управління адміністративно-господарського та кадрового спрямування. У цьому разі керівник органу прокуратури (зокрема, місцевої, регіональної, Генеральної, а також керівники Головної військової та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури) є суб'єктом нормотворення. Керівники видають організаційно-розпорядчі акти в межах наданої компетенції на виконання функцій прокуратури.

Інструкцією з діловодства в органах прокуратури України визначено наступні підстави для прийняття організаційно-розпорядчих документів:

- забезпечення додержання положень Конституції та законів України, постанов Верховної Ради України, указів і розпоряджень Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, інших нормативно-правових актів;
- здійснення розпорядчої діяльності з метою виконання прокуратурою покладених на неї завдань і функцій;
- потреба у правовому регулюванні діяльності [55].

Підставою для прийняття управлінських рішень керівниками в органах прокуратури є необхідність додаткового регулювання відносин в усій системі прокуратури, органу або окремого підрозділу (розподіл обов'язків, затвердження антикорупційних програм, порядок проведення службового розслідування тощо) в межах власних адміністративних повноважень з метою здійснення розпорядчої діяльності для виконання прокуратурою покладених на неї законодавством завдань і функцій.

Найбільшу частину управлінських рішень в органах прокуратури складають накази. Н. Ф. Лата розуміє наказ як правовий акт, виданий з метою вирішення основних і оперативних завдань органів виконавчої влади чи його керівником, що діє на основі єдиноначальності, містить вимогу необхідності

вчинення будь-якої дії або утримання від неї широкому колу організації та посадовим особам незалежно від підпорядкування та форм власності [88, с. 74]. Інше визначення дає Б. І. Сазонов, а саме наказ – це правовий документ, що починає управлінський цикл, у силу чого адекватне сприйняття закладеної у ньому інформації має важливе значення для всієї організації управління [185, с. 112]. М. Д. Дрига під наказом розуміє обов’язкову для виконання вимогу розпорядчого характеру органу управління, а так само особи, якій надано владні повноваження, про вчинення або невчинення певних дій іншою особою чи визначеним колом осіб, на яких покладено обов’язок її виконати [40, с. 34]. На думку О. М. Загорецької, наказ – це розпорядчий документ, який видає керівник організації на правах єдиноначальності на підставі та на виконання чинних нормативно-правових актів, розпорядчих документів та директивних листів організацій вищого рівня або за власною ініціативою чи ініціативою структурних підрозділів організації [50, с. 84].

Законодавець на нормативному рівні закріплює, що наказ (в органах прокуратури – заув. автора) – це правовий акт (розпорядчий документ), що видається керівником прокуратури або його заступниками на підставі законів та для їх виконання. У наказах викладаються питання з основної діяльності органів прокуратури або окремих її напрямів, а також адміністративно-господарські та кадрові питання (накази з особового складу) [55].

Згідно з ч. 2 ст. 9 Закону України «Про прокуратуру» Генеральний прокурор України видає накази з питань, що належать до його адміністративних повноважень, у межах своїх повноважень, на основі та на виконання Конституції і законів України. Накази Генерального прокурора нормативно-правового змісту підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України, включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та публікуються державною мовою в офіційних друкованих виданнях [164]. Порядок подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації передбачені Наказом Міністерства юстиції України від 12.04.2005 № 34/5 [147].

Наприклад, Наказ Генеральної прокуратури України від 13.04.2017 р. № 111 «Про затвердження Порядку організації роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України» зареєстровано в Міністерстві юстиції України 16 травня 2017 р. за № 623/30491. Публікація: Офіційний вісник України від 16.06.2017. 2017 р., № 47, с. 125, стаття 1471, код акта 86203/2017.

О. І. Медведько виділяє такі основні риси нормативних актів Генерального прокурора: 1) ці акти є складовою нормативно-правової бази прокуратури; 2) будучи підзаконними, вони здебільшого поширюються на органи, установи і посадових осіб прокуратури; 3) видання актів є виключною компетенцією Генпрокурора з можливістю делегування ним права їх видання своїм заступникам; 4) практика видання Генпрокурором нормативних актів є проявом принципу централізації прокурорської системи; 5) зазначені акти спрямовані на упорядкування компетенції органів і посадових осіб прокуратури, зміцнення державної дисципліни, викриття недоліків і упущень у прокурорській діяльності; 6) акти є продуктом індивідуальної нормотворчості Генпрокурора, який відповідає за їх зміст, може тлумачити окремі положення цих актів; 7) відомчі акти Генпрокурора мають відповідати нормативно-правовим актам вищого рівня; 8) доцільність актів має бути спрямована на забезпечення їх ефективності з урахуванням конкретних ситуацій, що виникають у діяльності прокуратури; 9) застосування актів має за мету впровадження у діяльність прокуратури сучасного стилю і методів роботи, управлінської культури, усунення проявів бюрократизму [95, с. 11–12].

Отже, Генеральний прокурор реалізовує внутрішню та зовнішню адміністративну компетенцію за допомогою видання відомчих актів, якими вирішує різні за характером та обсягом питання організації діяльності та розвитку органів прокуратури України.

У системі актів адміністративного законодавства необхідно окремо виділити накази Генеральної прокуратури України, які визначають процесуальні аспекти та деталізують повноваження прокурорів різних рівнів, зокрема під час виконання функцій щодо протидії та запобігання корупції.

Генеральний прокурор України видає накази з питань, що належать до його адміністративних повноважень, у межах своїх повноважень, на основі та на виконання Конституції і законів України.

Частиною 2 статті 17 Закону України «Про прокуратуру» встановлено, що Генеральний прокурор має право видавати письмові накази адміністративного характеру, що є обов'язковими до виконання всіма прокурорами. Усі накази Генеральної прокуратури підписуються Генеральним прокурором та оприлюднюються державною мовою на офіційному веб-сайті Генеральної прокуратури України з додержанням вимог режиму таємності. Накази Генерального прокурора, що є нормативно-правовими актами і пройшли державну реєстрацію, набирають чинності з дня офіційного опублікування, якщо інше не передбачене самими актами, але не раніше дня офіційного опублікування [164].

У наказах зазвичай регулюються окремі аспекти внутрішньоорганізаційних відносин, порядок діяльності органів прокуратури, встановлюються критерії розмежування їх повноважень із різних питань. Накази як вид управлінських рішень не можуть суперечити вимогам закону, крім того, плани, регламенти, положення, статuti затверджуються документами управлінського характеру – наказами.

Таким чином, основне регулятивне значення наказів Генерального прокурора України полягає у тому, що в них деталізуються повноваження органів прокуратури у різних сферах та напрямках діяльності, а також розмежовуються завдання та функції між органами прокуратури різних рівнів, визначаються посадові особи, відповідальні за організацію роботи у певному напрямку діяльності, та ін. [62, с. 71].

Наказом Генеральної прокуратури України від 19.01.2017 року № 15 «Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України» [160] передбачено, що важливі процедурні питання організації та порядку роботи Генеральної прокуратури України і регіональних прокуратур визначаються регламентами.

Регламент Генеральної прокуратури України є основою для розробки регламентів регіональних прокуратур. Регламенти затверджуються наказами Генерального прокурора та керівниками 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. Місцева прокуратура керується регламентом вищестоящої регіональної прокуратури.

До організаційно-розпорядчих документів в органах прокуратури відносять Регламент прокуратури та регламенти регіональних прокуратур, правила внутрішнього службового розпорядку, положення про департаменти, управління, відділи, інструкцію про порядок забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури України та ін.

Проекти наказів Генеральної прокуратури України, зміни до них готуються структурними підрозділами за напрямками діяльності за погодженням із заінтересованими самостійними структурними підрозділами, першим заступником та заступниками Генерального прокурора відповідно до розподілу обов'язків між керівництвом Генеральної прокуратури України і підрозділом забезпечення діяльності керівництва. Їх оформлення здійснюється згідно з вимогами, встановленими організаційно-розпорядчим актом Генеральної прокуратури України з питань діловодства в органах прокуратури (п. 1.8) [174]. Прокуратура, до якої надходять організаційно-розпорядчі документи від прокуратур вищого рівня, доводить їх до відома прокуратур нижчого рівня. Копії таких документів можуть надсилатися із супровідними листами. Документи, що видаються на підставі організаційно-розпорядчих документів прокуратур вищого рівня, повинні містити посилання на них із зазначенням назв цих документів, дат, номерів і заголовків [55].



Прийняття управлінських рішень та інших організаційно-розпорядчих актів в органах прокуратури здійснюється різними суб'єктами та у різних формах:

- 1) Генеральний прокурор України: накази, розпорядження, інструкції, вказівки, завдання, доручення, рішення, листи;
- 2) заступники Генерального прокурора України видають: накази з кадрових питань, розпорядження, вказівки, рішення, завдання;
- 3) керівники структурних підрозділів: завдання, доручення, листи, рішення, рекомендації, зауваження, пропозиції;
- 4) прокурори регіональних прокуратур: накази, вказівки, рішення, завдання, клопотання, рекомендації;
- 5) прокурори місцевих прокуратур: накази, рішення, вказівки;
- 6) Науково-методична рада Генеральної прокуратури: рішення, доручення (секретарю та членам ради), методичні рекомендації, інші документи методичного спрямування (рекомендації, пам'ятки, які спрямовані на удосконалення організації роботи, формування єдиної практики з певної тематики та окремих проблемних питань прокурорської діяльності);
- 7) Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів: рішення;
- 8) Рада прокурорів: рішення [218, с. 136].

Накази адміністративного характеру видаються керівником відповідно до його повноважень та є обов'язковими до виконання прокурорами в межах їх адміністративного підпорядкування. Такі накази реалізують адміністративні (організаційні) повноваження керівника прокуратури відповідного рівня та спрямовані на успішне виконання органом прокуратури й окремим прокурором їхніх функцій, закріплених у Конституції та законах України. Як свідчить практика, це можуть бути накази про розподіл обов'язків між першим заступником та заступниками керівника прокуратури, прокурорами відповідної прокуратури, керівниками структурних підрозділів та їх заступниками, з питань внутрішнього трудового розпорядку, щодо порядку розгляду звернень та запитів тощо.

Окрему увагу необхідно приділяти також і процесу реалізації управлінських

рішень. Ефективність управлінського рішення першочергово залежить від якості процесу його реалізації. Адже яким би потрібним, аргументованим і правильно складеним воно не було, будучи нереалізованим або реалізованим неповною мірою, не досягне своєї мети. Водночас оптимальний механізм реалізації управлінського рішення найбільше відомий особі, яка його розробила. Отже, чим детальніше керівник регламентує механізм виконання прийнятого ним рішення, тим оперативніше, якісніше й повніше його буде реалізовано [188].

Отже, управлінські рішення в органах прокуратури можуть прийматись одноосібно та колегіально, бути індивідуальними та загальними, прийматись у різних формах, стосуватися всієї системи прокуратури, окремого підрозділу, регіональної та місцевої прокуратур [218, с. 136].

Що стосується методів управління в органах прокуратури, то означене питання є достатньо дослідженим в науковій літературі. Перелік та характеристика методів традиційно запозичуються з теорії управління, а саме усталеним є підхід до виділення таких методів управління, як переконання, заохочення і примус. Методи переконання, заохочення і примусу застосовують поодиноці або комплексно, залежно від обставин, статусу суб'єкта та об'єкта управління, конкретної ситуації. Проте у системі управління органів прокуратури керівники найчастіше застосовують безпосередній вплив на підлеглих у вигляді адміністративних методів управління. Це пояснюється переважанням субординаційних відносин, що тримаються на принципі підлеглості.

Методи, на думку Н. О. Рибалки [180, с. 31], визначають якісний бік управлінської діяльності. Реалізація цілей, функцій та принципів управління в органах прокуратури здійснюється шляхом застосування різних методів. Особливостями методів управління в органах прокуратури, як зазначає М. К. Якимчук, є те, що вони застосовуються в процесах управління за дорученням держави, тобто офіційно, а також у визначеному порядку, мають об'єктивну організаційну форму, тактичний та стратегічний характер впливу, здатність формувати і забезпечувати реалізацію керуючих впливів; володіють

способом впливу (одноосібним, колегіальним, колективним), часовою характеристикою, знаходять безпосереднє вираження здебільшого в субординаційних відносинах і тільки у зв'язку із здійсненням цілеспрямованого впливу на керовані елементи системи прокуратури [231, с. 250]. Дослідник Є. М. Попович змінює традиційний підхід до методів управління органами прокуратури та виділяє: адміністративний метод, економічний метод, методи заохочення, примусу, переконання. Дослідник дає визначення методів управління органами прокуратури як способів впливу на керовану систему з метою досягнення поставлених цілей [145, с. 397].

Методами управлінської діяльності керівника в органах прокуратури є нормативно передбачені способи реалізації функцій управління шляхом впливу суб'єкта (керівника) на об'єкт управління (підлеглий прокурор, службовець або ввірений колектив) з метою досягнення завдань прокуратури.

Адміністративний метод управління виражається у безпосередньому впливі керівника шляхом прийняття управлінських рішень та інших організаційно-розпорядчих документів. Керівник в органах прокуратури застосовує метод примусу як метод управління через притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників органів прокуратури. Метод заохочення полягає в оголошенні подяки, нагородженні премією, грамотою, відомчими відзнаками. Заохочення вважають рушійною силою для правомірної та ефективної роботи колективу. Метод переконання є основним методом керівництва в органах прокуратури. Переконання ґрунтується на авторитеті та компетентності керівника, застосовується без спеціального правового регулювання, в той час як примус керівник може застосовувати лише в межах і в порядку, передбачених нормами закону.

Умовою реалізації функцій і завдань прокуратури є перманентний процес вдосконалення методів і форм управлінської діяльності, основна мета якої — забезпечити злагоджену та ефективну роботу колективу прокуратури як єдиної системи та спрямувати зусилля працівників на виконання поставлених перед ними завдань.

## **2.4 Особливості адміністративної та дисциплінарної відповідальності керівників в органах прокуратури**

Характер та сутність діяльності працівників органів прокуратури, зокрема керівників, мають публічне спрямування. Працівники органів прокуратури перебувають під пильною увагою суспільства, що покладає на них відповідальність за розуміння соціальної ролі посади прокурора, дотримання вимог законодавства в цивільному житті, зниження до нульового рівня підстав для сумніву в законності прийнятих рішень.

Керівник органу прокуратури зобов'язаний організувати діяльність дорученого йому підрозділу та власну діяльність як прокурора та керівника для забезпечення утвердження верховенства закону та виконання функцій і завдань прокуратури. Особливість адміністративно-правового статусу керівника полягає в тому, що він несе дисциплінарну, адміністративну та кримінальну відповідальність за власні дії, бездіяльність, прийняті управлінські рішення, а саме видані ним службові накази та вказівки, а також за результати діяльності ввіреного підрозділу. Власне, керівник органу прокуратури, виконуючи управлінські функції, повинен мати організаційні та управлінські вміння та навички.

М. Ю. Івчук вважає, що проблемні питання правового регулювання порядку реалізації юридичної відповідальності працівників органів прокуратури вимагають глибокого опрацювання і термінового вирішення. Недосконалий механізм застосування різноманітних видів юридичної відповідальності не забезпечує, з одного боку, невідворотності відповідальності за порушення службових обов'язків, а з іншого – створює можливості для зловживань у цій сфері, призводить до помилок і, як наслідок, дезорганізації в роботі з кадрами, не сприяє закріпленню кращих з них в системі органів прокуратури. Потрібно вдосконалити механізм притягнення працівників

прокуратури до юридичної відповідальності. Для досягнення цієї мети необхідно закріпити чіткий перелік суб'єктів ініціювання юрисдикційного провадження та обсяг їх повноважень; визначити етапи юрисдикційного провадження та порядок їх реалізації; скоординувати порядок порушення юрисдикційного провадження; на законодавчому рівні закріпити реалізацію прийнятих рішень [52, с. 13–14].

Деякі аспекти адміністративної відповідальності у діяльності прокуратури були предметом досліджень М. М. Бурбики, В. В. Долежана, М. Ю. Івчука, П. М. Каркача, М. В. Косюти, А. М. Куліша, О. М. Литвака, А. Ю. Манькута, І. Є. Марочкіна, М. І. Мичко, О. Б. Неврозова, Н. О. Рибалки, В. В. Сухоноса, В. А. Труханова, М. К. Якимчука та інших науковців.

Відповідальність під час реалізації адміністративно-правового статусу, як зазначає Н. О. Армаш, відіграє роль як загальної, так і спеціальної превенції. А отже, є гарантом чіткого функціонування усіх без винятку елементів статусу посад керівників органів виконавчої влади [5, с. 52].

Працівники прокуратури, зокрема керівники, несуть всі види юридичної відповідальності відповідно до чинного законодавства. Керівник органу прокуратури, виходячи з самого сенсу своєї посади, зобов'язаний суворо діяти згідно з функціональними (посадовими) обов'язками відповідно до законів України та відомчих наказів і є відповідальним за недопущення порушень законодавства у ввіреному йому колективі.

Окреслення особливостей та підстав адміністративної відповідальності керівників зробить його адміністративно-правовий статус комплексним та повним.

Юридична відповідальність працівників прокуратури – це встановлений державою примусовий захід (покарання) за недотримання встановлених законом заборон, невиконання або неналежне виконання встановлених законом обов'язків, порушення правил субординації, що застосовуються до правопорушника, а також його обов'язок перетерпіти відповідні негативні наслідки, визначені чинним законодавством [52, с. 17]. Один із дослідників

адміністративно-правового статусу органів прокуратури І. М. Білодід юридичну відповідальність працівників прокуратури визначено як застосування до працівників прокуратури встановлених законодавством заходів державного примусу за невиконання чи неналежне виконання ними своїх обов'язків або порушення встановлених заборон, що тягне за собою настання для них несприятливих наслідків особистого, майнового чи організаційного характеру [17, с. 16]. Є. М. Попович під відповідальністю прокурора розуміє заходи, які застосовуються до нього за порушення закону, неналежне виконання службових обов'язків або скоєння ганебного вчинку згідно з Дисциплінарним статутом прокуратури України, Конституцією України та іншими актами вітчизняного законодавства [144, с. 22–23].

В. А. Труханов справедливо відзначає, що юридична відповідальність працівників прокуратури реалізується не стільки з метою покарання тих, хто порушив закон, скільки для того, щоб ці особи належно виконували свої службові обов'язки. На продовження цієї тези дослідник обґрунтовує визначення відповідальності працівників прокуратури через її двоаспектне розуміння як особливого правового стану суб'єктів правовідносин, що передбачає наявність прав та обов'язків, закріплених у нормативно-правових актах, необхідність дотримання відповідних приписів, а також можливість у разі порушення цих приписів настання несприятливих наслідків на підставі та в порядку, встановлених законом [220, с. 11]. За визначенням А. Манькута, юридична відповідальність працівників прокуратури – це встановлені нормами права санкції, що застосовуються до особи, яка їх порушила або неналежно виконала встановлені законом обов'язки, а саме до працівників прокуратури. Основними істотними ознаками юридичної відповідальності він називає такі: юридична відповідальність є реакцією з боку держави на протиправне діяння; юридична відповідальність реалізується шляхом державного примусу та виявляється в обов'язку особи зазнати певних втрат; юридична відповідальність настає за протиправне діяння (правопорушення); юридична відповідальність устанавлюється на підставі нормативно-правових актів із

дотриманням певного порядку; юридична відповідальність застосовується уповноваженими на те органами [93, с. 160]. Подібні ознаки юридичної відповідальності прокурорів пропонує М. О. Ізотова, зокрема: а) визначається державою в правових нормах; б) забезпечується можливістю застосування державного примусу; в) застосовується спеціально уповноваженими органами (особами); г) пов'язана зі специфічним правовим статусом, додатковими обов'язками; ґ) виражається у негативних наслідках особистого та організаційного характеру; д) здійснюється в особливій формі, чітко передбаченій законом; е) настає виключно у разі вчинення правопорушення [53, с. 72].

Керівник в органах прокуратури, як і будь-яка особа, у випадку порушення норм кримінального, адміністративного, цивільного законодавства поза службою притягується до відповідальності у загальному порядку. Водночас є ряд правопорушень, безпосередньо пов'язаних із виконанням функцій керівника в органах прокуратури, невиконанням або неналежним виконанням своїх функціональних обов'язків організаційно-розпорядчого та управлінського характеру.

У цьому підрозділі ми зупинимося лише на деяких особливостях притягнення до адміністративної відповідальності керівників в органах прокуратури, що має безпосереднє значення для більш повного дослідження їх адміністративно-правового статусу.

Дослідження відповідальності керівників в органах прокуратури здійснюється в межах Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, схваленої Указом Президента України від 20.05.2015 року № 276/2015 [166], та Дорожньої карти з реформування органів прокуратури України, розробленої спільно з Консультативною місією Європейського Союзу в Україні, Офісом Ради Європи в Україні, Представництвом Європейського Союзу в Україні, Генеральним директором Європейської комісії з питань сусідства та розширення і Групою підтримки України Європейської комісії.

Дорожньою картою з реформування органів прокуратури України поряд з низкою заходів, покликаних забезпечити незалежність прокурорів під час виконання ними службових обов'язків, розглядаються шляхи створення додаткових запобіжників до вчинення корупційних та пов'язаних із корупцією правопорушень. Адміністративну відповідальність керівників в органах прокуратури врегульовано нормами адміністративного права, а саме Кодексом України про адміністративні правопорушення [67], Законом України «Про запобігання корупції» [168], які містять перелік адміністративних правопорушень, адміністративних стягнень, порядок притягнення до відповідальності та в сукупності становлять її нормативну основу. Тому більш детально зупинимося на дослідженні актів адміністративно-правового регулювання, що стосуються адміністративної відповідальності керівників прокуратури.

О. Б. Неврозов пропонує визначати адміністративну відповідальність працівників прокуратури як санкції, що встановлені нормами адміністративного права за вчинення правопорушень, зокрема за незаконні рішення, дії чи бездіяльність прокурора, та застосовуються уповноваженими державними органами у передбачених законом порядку і формах [110, с. 123].

Адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, – це діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені Законом України «Про запобігання корупції» вимоги, заборони та обмеження, за яке законом встановлено адміністративну відповідальність. Згідно з ч. 1 Закону України «Про запобігання корупції» корупційне правопорушення – це діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність; правопорушення, пов'язане з корупцією, – діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені цим Законом вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну,



адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність [168].

Суб'єктами вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, є особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Такими суб'єктами є службові та посадові особи органів прокуратури, зокрема керівники.

Згідно із статтею 65 Закону України «Про запобігання корупції» за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень особи, зазначені в частині першій статті 3 цього Закону, притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку. До осіб, зазначених в частині 1 статті 3 досліджуваного закону, відносять і прокурорів, зокрема керівників в органах прокуратури. Особа, яка вчинила корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією, однак судом не застосовано до неї покарання або не накладено на неї стягнення у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаними з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності, підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку [168].

Насамперед керівники в органах прокуратури є відповідальними за власні рішення, адміністративно-господарську діяльність в органах прокуратури та за результати діяльності ввіреного підрозділу. Однак насамперед керівник в органах прокуратури є суб'єктом адміністративних правопорушень пов'язаних з корупцією. Відповідно до глави 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» Кодексу України про адміністративні правопорушення адміністративна відповідальність передбачена за: порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (стаття 172<sup>-4</sup>); порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (стаття 172<sup>-5</sup>); порушення вимог фінансового контролю (стаття 172<sup>-6</sup>); порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів

(стаття 172<sup>-7</sup>); незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (стаття 172<sup>-8</sup>); невжиття заходів щодо протидії корупції (стаття 172<sup>-9</sup>) [67].

Крім того, перелік правопорушень, пов'язаних з корупцією, суб'єктами яких є керівники в органах прокуратури, передбачений Законом України «Про запобігання корупції», а саме: неприйняття антикорупційної програми, неподання на погодження антикорупційної програми Національному агентству (стаття 19); обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища (стаття 22 Закону); обмеження щодо одержання подарунків (стаття 23 Закону); обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (стаття 25 Закону); обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування (стаття 26 Закону); обмеження спільної роботи близьких осіб (стаття 27 Закону); запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (стаття 28 Закону); заходи зовнішнього та самостійного врегулювання конфлікту інтересів (стаття 29 Закону); порушення правил етичної поведінки (статті 37–44); недотримання вимог щодо організації проведення спеціальної перевірки (статті 56–58); непроведення службового розслідування стосовно особи, яка вчинила корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення (стаття 65); недотримання вимог щодо незаконних актів та правочинів (стаття 67) [168].

Прокурор, як і керівник прокуратури, відповідно до вимог статті 19 Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів повинен суворо дотримуватись обмежень, передбачених антикорупційним законодавством, не допускати будь-яких проявів, які можуть створити враження корупційних, зокрема неправомірно втручатися чи здійснювати у випадках чи порядку, не передбачених законодавством, вплив на службову діяльність іншого прокурора [66]. Керівники органів прокуратури повинні вживати заходів щодо недопущення випадків скоєння корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень працівниками органів прокуратури. Першочергово за наявності загрози незалежності прокурорів керівник повинен невідкладно інформувати

керівника прокуратури вищого рівня (Раду прокурорів України – з початку її діяльності), а в передбачених законом випадках ініціювати питання про притягнення винних осіб до встановленої законом відповідальності.

Аналізом повноважень прокурора при здійсненні функцій, передбачених Конституцією України, визнано, що більшість із них є владними та одночасно дискреційними, що створює можливості виникнення корупційних ризиків. Водночас існує низка заходів щодо їх недопущення. У таких випадках скоєння корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень працівниками органів прокуратури обумовлене насамперед порушенням ними вимог закону. Мінімізація їх вчинення досягається шляхом підвищення рівня свідомості працівника щодо несприйняття корупції, вжиттям додаткових заходів профілактичного, навчального, методичного та дисциплінарного характеру. Крім того, підвищення фахового рівня, належне матеріально-побутове забезпечення та соціальний захист працівників органу прокуратури також є дієвим чинником запобігання корупції [153]. Організація виконання передбачених Антикорупційною програмою заходів, здійснення поточного контролю та щомісячного, щоквартального моніторингу результатів їх впровадження покладені на Генерального прокурора України, його заступників, керівників самостійних структурних підрозділів Генеральної прокуратури України, керівників регіональних прокуратур.

У 2018 році Комісією з оцінки корупційних ризиків у діяльності органів прокуратури ідентифіковано 27 корупційних ризиків, які потребують додаткових запобіжників. З 27 ризиків 11 можуть виникнути при здійсненні функцій органів прокуратури, 5 – при врегулюванні діяльності, 1 – роботі з персоналом, по 3 – у системі внутрішньої безпеки та фінансів, 4 – при управлінні інформацією і матеріальними ресурсами. Керівник в органах прокуратури повинен вміти ідентифікувати корупційні ризики та запобігати проявам корупції.

Розглянемо на прикладі деяких правопорушень, в яких випадках керівники в органах прокуратури можуть бути притягнені до адміністративної

відповідальності.

Так, керівники в органах прокуратури можуть бути суб'єктами правопорушення, передбаченого статтею 172<sup>8</sup> КУпАП «Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень» [67]. Забезпечення ведення діловодства, додержання режиму доступу до службової інформації та службових документів відповідно до вимог законодавства покладено на прокурорів, які займають адміністративні посади. Саме керівники мають найбільший обсяг доступу до службової інформації.

Згідно з Переліком відомостей, що становлять службову інформацію та можуть міститися в документах органів прокуратури України, до службової інформації належать:

1. Відомості, що містяться в наказах та інших управлінських актах, а також доповідних записках, рапортах, довідках, інформаційних листах, аналізах, узагальненнях, документах прокурорського реагування, методичних рекомендаціях, відомчій кореспонденції та інших документах, для створення яких використовується службова інформація та/або інформація, пов'язана з кримінальними провадженнями.

2. Відомості, які містяться в актах приймання-передачі справ, документів та майна прокуратур, у межах, визначених законодавством.

3. Відомості, одержані під час здійснення нагляду за додержанням законів органами, які провадять оперативно-розшукову та контррозвідувальну діяльність, що не віднесені до секретної інформації.

4. Відомості, що містять цифрові або відсоткові показники щодо здійснення правоохоронними органами оперативно-розшукової діяльності, негласних слідчих (розшукових) дій, а також дані статистичної звітності щодо здійснення нагляду із цих питань.

5. Відомості, які містять оперативні дані правоохоронних органів про злочини та причетних до їх вчинення осіб.

6. Відомості, які містяться в спеціальних повідомленнях про злочини та надзвичайні події.

7. Відомості щодо загроз безпеці життєдіяльності військових формувань, стану військових об'єктів, протидії замахам на підрив боєздатності військових формувань.

8. Відомості стосовно засобів охорони, режимних вимог, а також із питань додержання законів під час здійснення нагляду за оперативно-розшуковою діяльністю органів та установ виконання покарань та попереднього ув'язнення.

9. Відомості, одержані під час здійснення представницької діяльності, розголошення яких може завдати істотної шкоди інтересам держави.

10. Відомості, отримані під час здійснення представницької діяльності, щодо законності при плануванні, формуванні, розміщенні та виконанні державного оборонного замовлення, а також стосовно накопичення, зберігання, використання та поповнення запасів державного резерву.

11. Відомості, у яких розкриваються форми та методи здійснення прокурорської діяльності, тактика слідчих дій.

12. Відомості, що містяться в матеріалах службових розслідувань.

13. Відомості (за сукупністю), які зберігаються на матеріальних носіях інформаційної бази даних Єдиного реєстру досудових розслідувань та Центру сертифікації ключів Генеральної прокуратури України, включаючи ті, які містять персональні дані.

14. Відомості з питань мобілізаційної роботи в органах прокуратури України, у тому числі організації та стану мобілізаційної підготовки.

15. Відомості щодо даних про пункти управління регіональних прокуратур та військових прокуратур регіонів.

16. Відомості щодо оперативного чергування та оповіщення органів прокуратури, цивільного захисту та організації заходів переведення органів прокуратури на функціонування в умовах особливого періоду.

17. Відомості (за сукупністю) про військовозобов'язаних співробітників, заброньованих за органами прокуратури, і працівників, які призвані на

військову службу за мобілізацією та виконують завдання у сфері оборони держави.

18. Відомості щодо працівників органів прокуратури України, які отримали статус учасника бойових дій в ході антитерористичної операції, в тому числі наявні в матеріалах, пов'язаних із прийняттям рішень про надання такого статусу.

19. Відомості про кількість і місця зберігання відомчої вогнепальної зброї та набоїв до неї.

20. Відомості, які містяться в листах та інших матеріалах із питань оборони, мобілізаційної підготовки та мобілізації в органах прокуратури України.

21. Відомості щодо номенклатури посад працівників органів прокуратури України, зайняття яких потребує допуску та доступу до державної таємниці.

22. Відомості, одержані внаслідок листування з органами Служби безпеки України щодо надання допуску працівникам прокуратури до державної таємниці.

23. Відомості щодо номенклатури секретних справ органів прокуратури України.

24. Відомості, що містяться у звітах про стан забезпечення охорони державної таємниці.

25. Відомості, наявні в довідках та листах із питань охорони державної таємниці, які не містять таємної інформації.

26. Відомості (за сукупністю) про стан забезпечення охорони державної таємниці, які не становлять таємної інформації [154].

Саме керівники мають найбільший обсяг доступу до службової інформації. Дійсно, в органах прокуратури є корупційний ризик вчинення порушень статті 172-8 КУпАП «Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень» [67], що спричинено недостатністю заходів щодо захисту інформації з обмеженим доступом та іншої службової інформації, яка стала відома внаслідок виконання

службових обов'язків. В органах прокуратури є також ризик розголошення інформації, але не навмисно, а через порушення умов її зберігання, незахищеність техніки, неповноту забезпечення сейфами. З боку керівників в органах прокуратури додаткового контролю потребує використання інформації з баз даних працівниками прокуратури, а також контроль за доступом до тих баз даних, що містять інформацію з обмеженим доступом. Керівництву також необхідно звертати увагу на недопущення незаконного використання працівниками інформації з Єдиного реєстру досудових розслідувань у власних інтересах. Чинниками корупційного ризику в органах прокуратури є відсутність електронного документообігу; уразливість інформації в базі даних «Кадри» в прокуратурах різних рівнів; недосконалість захисту ключових носіїв інформації для доступу до Єдиного реєстру досудових розслідувань; низький рівень матеріально-технічного забезпечення. Виявлення корупційних ризиків та їх усунення зменшить імовірність вчинення корупційного правопорушення. Можливими наслідками корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, є насамперед порушення прав людини та інтересів держави, втрата авторитету органу прокуратури України та як результат втрати репутації органів влади.

Нормами адміністративного права регулюються такі види юридичної відповідальності керівників в органах прокуратури, як дисциплінарна й адміністративна. Прийнятною є позиція, що основним видом юридичної відповідальності керівників прокуратури є дисциплінарна відповідальність (Розділ 6 Закону України «Про прокуратуру»). Саме тому вона є найбільш дослідженою в сучасній правовій науці.

У юридичній літературі дисциплінарну відповідальність прокурорів визначають як застосування заходів дисциплінарного впливу у порядку службової підлеглості за винне порушення правил державної служби [64, с. 172]. Дисциплінарна відповідальність пов'язана з виконанням службових повноважень і застосовується у межах службово-трудова відносин. Підставою цього виду відповідальності є дисциплінарний проступок, який пов'язаний з

невиконанням чи неналежним виконанням покладених на прокурора антикорупційної прокуратури службових обов'язків [93, с. 160]. Метою дисциплінарної відповідальності за М. Ю. Івчуком є: по-перше, застосування покарання за неправомірні дії, що є однією з умов забезпечення належного виконання управлінських функцій; по-друге, усунення негативних наслідків вчиненого проступку та недопущення дискримінації організаційної структури, у якій проходить служба посадової особи. Поряд з цим заходи дисциплінарної відповідальності мають превентивний характер і спрямовані на формування сумлінного виконання службових обов'язків [52, с. 13].

Підставами притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності у порядку дисциплінарного провадження згідно із статтю 43 Закону України «Про прокуратуру» є такі:

- 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



[164].

Прикладом притягнення до відповідальності за неналежне виконання обов'язків керівника є Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів № 407дп-18 від 19.09.2018 року [159], за яким заступника керівника Дніпропетровської місцевої прокуратури № 1 Дніпропетровської області притягнуто до дисциплінарної відповідальності. Відповідно до дисциплінарної скарги, перебуваючи на адміністративних посадах в органах прокуратури України, особа допустила невиконання та неналежне виконання службових обов'язків, що виразилось у неналежній організації діяльності місцевої прокуратури, відсутності координації діяльності першого заступника та заступників керівника місцевої прокуратури, неналежній організації нагляду за додержанням законів у кримінальному провадженні, неналежній організації роботи на посаді заступника керівника місцевої прокуратури, неналежного контролю за виконанням службових обов'язків прокурорами місцевої прокуратури, що відповідно до пункту 1 частини першої статті 43 Закону України «Про прокуратуру» є підставами для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності. Як наголошується в рішенні, згідно з пунктом 2 статті 13 Закону України «Про прокуратуру» керівник місцевої прокуратури організовує діяльність місцевої прокуратури. Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів може бути оскаржене прокурором до адміністративного суду або до Вищої ради правосуддя протягом одного місяця з дня отримання поштою його копії.

Серед обов'язкових ознак дисциплінарної відповідальності прокурорів такі: 1) матеріальною підставою для дисциплінарного провадження є службово-трудоий проступок, порушення присяги, невиконання службових обов'язків або правил професійної етики працівником прокуратури; 2) формальною підставою є Закон України «Про прокуратуру», де безпосередньо міститься характеристика дисциплінарного правопорушення з боку працівника прокуратури і процедура дисциплінарного провадження; 3) формою покарання за дисциплінарний проступок є дисциплінарне стягнення, виключний перелік

яких визначається законодавчо; 4) дисциплінарне стягнення може застосовуватися лише Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів після закінчення дисциплінарного провадження [53, с. 75].

У рішенні, що ми аналізували, матеріальною підставою для дисциплінарного провадження є невиконання службових обов'язків керівника, який перебуває на адміністративній посаді, формальною підставою є статті 13, 43 Закону України «Про прокуратуру» [164], формою покарання є дисциплінарне стягнення у виді заборони на переведення до органу прокуратури вищого рівня чи на призначення на вищу посаду в органі прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду строком на один рік. Крім того, дисциплінарне стягнення було накладене Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів після закінчення дисциплінарного провадження з урахуванням характеру дисциплінарного проступку, наслідків, характеристики особи прокурора, ступінь його вини, визнавши причиною безвідповідальне ставлення особи до вимог законодавства та відомчих наказів.

Іншим прикладом притягнення до дисциплінарної відповідальності керівника є рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів № 296дп-18 від 4 липня 2018 року [158]. Саме грубе порушення вимоги статей 17, 19 Закону України «Про прокуратуру» [164], статей 14, 16, 19, 30 Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів [66] стало підставою для застосування дисциплінарного стягнення у виді звільнення з посади в органах прокуратури.

Відповідно до статті 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 [164]. 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 статті 17 Закону. Згідно із частиною четвертою статті 19 Закону України «Про прокуратуру» прокурор зобов'язаний виявляти повагу до осіб під час здійснення своїх повноважень, діяти лише на підставі, в межах та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, додержуватися правил прокурорської етики, зокрема не допускати поведінки, яка дискредитує його як представника прокуратури та може зашкодити авторитету прокуратури. Здійснюючи функції прокуратури, прокурор є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску, втручання, зокрема керівника, і керується у своїй діяльності лише Конституцією та законами України.

Відповідно до вимог статті 14 Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів прокурор, який обіймає адміністративну посаду, не може прямо чи опосередковано спонукати підлеглих або інших прокурорів до прийняття рішень, вчинення дій або бездіяльності на користь своїх приватних інтересів або інтересів третіх осіб. Статтею 16 зазначеного Кодексу встановлено що при виконанні службових обов'язків прокурор має дотримуватися загальноприйнятих етичних норм поведінки, бути взірцем доброчесності, вихованості і культури. Порухення службової дисципліни, непристойна поведінка є неприпустимими для прокурора і тягнуть за собою передбачену законом відповідальність. Відповідно до статті 30 Кодексу у відносинах з підпорядкованими працівниками керівники всіх рівнів мають поєднувати принциповість та вимогливість з повагою та доброзичливістю, не допускати грубощів та приниження людської гідності [66].

Цікавим є порівняння вищеописаних дисциплінарних проваджень. Як виявляється, залякування та вживання нецензурної лексики керівником для впливу на іншого прокурора не може бути виправдано жодними обставинами і є несумісним з подальшим заняттям ним будь-якої посади в органах

прокуратури, однак за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків іншим керівником було застосовано лише обмеження по службі на певний строк. Зазначені ситуації неналежної поведінки керівників повинні стати прикладами, як не потрібно діяти та що є неприпустимим для прокурора, який обіймає адміністративну посаду.

В цьому підрозділі ми зосередили увагу лише на деяких аспектах притягнення керівників до адміністративної та дисциплінарної відповідальності, окреслили підходи до понять та ознак відповідальності в органах прокуратури. Керівник в органах прокуратури є суб'єктом інших видів юридичної відповідальності, однак ми зупинилися на адміністративній та дисциплінарній відповідальності з огляду на його адміністративну компетенцію, яка реалізовується у виконанні публічних, організаційно-розпорядчих, кадрових, контрольних функцій.

Керівник в органах прокуратури, як і будь-яка особа, у випадку порушення норм кримінального, адміністративного, цивільного законодавства поза службою, притягується до відповідальності в загальному порядку. Характеризуючи відповідальності керівників, ми повною мірою не можемо використовувати класичні погляди юридичної відповідальності. Керівник в органах прокуратури є суб'єктом адміністративної та дисциплінарної відповідальності з огляду на його адміністративну компетенцію, яка реалізовується у виконанні публічних, організаційно-розпорядчих, кадрових, контрольних функцій.

Аналіз дисциплінарних проваджень щодо прокурорів, які займають адміністративну посаду, свідчить, що залякування, вживання нецензурної лексики, здійснення впливу на підлеглого прокурора, невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків є підставою притягнення керівника в органах прокуратури до дисциплінарної відповідальності.

Суб'єктами вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, є особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Такими суб'єктами є службові та посадові особи органів

прокуратури, зокрема керівники. Нормами адміністративного права регулюються такі види юридичної відповідальності керівників в органах прокуратури як дисциплінарна й адміністративна. Можливими наслідками корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією вчиненого керівником, є насамперед порушення прав людини та інтересів держави, втрата авторитету органу прокуратури України та, як наслідок, втрата репутації органів влади.

Адміністративна відповідальність керівників прокуратури є різновидом юридичної відповідальності, що настає у випадку вчинення корупційних правопорушень, чи правопорушень, пов'язаних з корупцією, невиконання чи неналежного виконання службових обов'язків на підставі та в порядку передбаченому законом.

## **Висновки до розділу 2**

1. Адміністративна правосуб'єктність керівника в органах прокуратури полягає в його здатності виступати від імені органів прокуратури, мати права та обов'язки, визначені законом, власними діями реалізувати надані права, виконувати обов'язки управлінського характеру та нести адміністративну та дисциплінарну відповідальність як за власні дії або бездіяльність, так і за членів ввіреного колективу. Зміст такої правосуб'єктності полягає в сукупності прав, свобод та обов'язків керівника управлінського характеру. У цьому випадку свобода керівника полягає у виборі доступних форм та методів діяльності, організації роботи з колективом, підвищення як власного професійного рівня, кваліфікації, так і ввіреного колективу. Порядок набуття адміністративної правосуб'єктності керівника в органах прокуратури має особливий характер з огляду на вимоги до такої особи, особливої процедури призначення та звільнення залежно від адміністративної посади, та починається з моменту призначення особи на адміністративну посаду.

2. Адміністративно-правовий статус прокурора, який займає адміністративну посаду, має особливість, яка виражена в її правах, обов'язках, відповідальності. Адміністративно-правовий статус керівника в органах прокуратури має складний характер, адже поєднує правовий статус особи, прокурора, керівника, органів прокуратури (зокрема окремого органу чи підрозділу прокуратури), що потребує свого вираження в адміністративному законодавстві. Узагальнюючи наукові розробки з окресленого предмета дослідження, адміністративно-правовий статус керівника в органах прокуратури – це врегульоване нормами адміністративного права правове становище прокурора, який займає адміністративну посаду в системі органів прокуратури, що характеризується спеціальними вимогами до посади, порядком призначення та звільнення, сукупністю прав, обов'язків, функцій, право обмежень, гарантій незалежності та відповідальності.

3. До основних характеристик адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури пропонуємо віднести:

1) адміністративно-правовий статус керівника в органах прокуратури врегульований адміністративно-правовими нормами;

2) зміст адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури становлять адміністративна компетенція, тобто права та обов'язки, повноваження, функції, форми та методи діяльності та адміністративна відповідальність;

3) адміністративно-правовий статус керівника в органах прокуратури визначає місце керівника в ієрархічній системі органів прокуратури чи окремого підрозділу.

4. Адміністративна компетенція керівників в органах прокуратури є комплексом врегульованих адміністративно-правовими нормами засобів управління, які надаються прокурору, який займає адміністративну посаду в органах прокуратури, та спрямована на забезпечення реалізації внутрішніх та зовнішніх управлінських процесів з метою виконання відповідних функцій та завдань прокуратури.

5. Функції є основою реалізації адміністративної компетенції керівника в органах прокуратури. Керівники в органах прокуратури виконують такі функції: загального керівництва (організація та спрямування роботи), представницьку, планування, контролю, прийняття управлінських рішень, координаційну, кадрову, інформаційно-аналітичну, виховну, взаємодії з інститутами громадянського суспільства та ін. Аналіз функцій, які ми розглянули, дозволив визначити, що функції керівника органу прокуратури перетинаються між собою та їх перелік не є вичерпними.

6. Керівник, реалізуючи свою адміністративну компетенцію, впливає на ввірений колектив та окремих підлеглих і, як наслідок, на результати функціонування системи правосуддя. Керівники в процесі управлінської діяльності в органах прокуратури використовують різні форми і методи, ключове місце серед яких займають управлінські рішення. Прийняття управлінських рішень та інших організаційно-розпорядчих актів в органах прокуратури здійснюється різними суб'єктами та у різних формах:

1) Генеральний прокурор України: накази, розпорядження, інструкції, вказівки, завдання, доручення, рішення, листи;

2) заступники Генерального прокурора України видають: накази з кадрових питань, розпорядження, вказівки, рішення, завдання;

3) керівники структурних підрозділів: завдання, доручення, листи, рішення, рекомендації, зауваження, пропозиції;

4) прокурори регіональних прокуратур: накази, вказівки, рішення, завдання, клопотання, рекомендації;

5) прокурори місцевих прокуратур: наказ, рішення, вказівки;

6) Науково-методична рада Генеральної прокуратури: рішення, доручення (секретарю та членам ради), методичні рекомендації, інші документи методичного спрямування (рекомендації, пам'ятки, які спрямовані на удосконалення організації роботи, формування єдиної практики з певної тематики та окремих проблемних питань прокурорської діяльності);

7) Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів: рішення;

8) Рада прокурорів: рішення.

7. Накази адміністративного характеру видаються керівником відповідно до його адміністративної компетенції та є обов'язковими до виконання прокурорами в межах їх адміністративного підпорядкування. Такі накази реалізують адміністративні (організаційні) повноваження керівника прокуратури відповідного рівня та спрямовані на успішне виконання органом прокуратури й окремим прокурором їхніх функцій, закріплених у Конституції та законах України. Як свідчить практика, це можуть бути накази про розподіл обов'язків між першим заступником та заступниками керівника прокуратури, прокурорами відповідної прокуратури, керівниками структурних підрозділів та їх заступниками, з питань внутрішнього трудового розпорядку, щодо порядку розгляду звернень та запитів тощо.

8. Під формою управління в органах прокуратури необхідно розуміти виражене волевиявлення, що реалізується відповідно до норм законів та відомчих нормативно-правових актах в межах адміністративної компетенції для досягнення поставленої мети керівництва. Методами управлінської діяльності керівника в органах прокуратури є нормативно передбачені способи реалізації функцій управління шляхом впливу суб'єкта (керівника) на об'єкт управління (підлеглий прокурор, службовець або ввірений колектив) з метою досягнення завдань прокуратури.

9. Керівники в органах прокуратури несуть всі види юридичної відповідальності відповідно до чинного законодавства. Керівник органу прокуратури, виходячи з самого сенсу своєї посади, суворо зобов'язаний діяти згідно з функціональним (посадовими) обов'язками відповідно до законів України та відомчих наказів, і є відповідальним за недопущення порушень законодавства у ввіреному йому колективі.

10. Адміністративна відповідальність керівників прокуратури є різновидом юридичної відповідальності, що настає у випадку вчинення корупційних правопорушень, чи правопорушень, пов'язаних з корупцією, невиконання чи неналежного виконання службових обов'язків на підставі та в



порядку, передбаченому законом.

## РОЗДІЛ 3 НАПРЯМКИ ОПТИМІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ КЕРІВНИКА В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ

### 3.1 Формування вимог до керівника в органах прокуратури як засіб вдосконалення його адміністративно-правового статусу

Для дослідження адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури вважаємо за доцільне розглянути вимоги, які висуваються до особи при вирішенні питання про призначення її на адміністративну посаду в органах прокуратури.

Причинами несприятливого стану справ в існуючому оцінюванні керівних кадрів є, по-перше, відсутність теоретико-методологічних, організаційних і соціально-психологічних знань, потрібних при атестації; по-друге, відсутність або недолік навичок, необхідних для правильного оцінювання кадрів; по-третє, недостатнє нормативне регулювання і стимулювання оцінювання кадрів, в результаті чого – низька зацікавленість в якості оцінки. Все вищесказане призводить до необхідності розробки організаційних, наукових і етичних принципів оцінки і атестації кадрів (переклад авт.) [8, с. 234].

На наше переконання, необхідність розроблення організаційних, наукових і етичних принципів оцінювання й атестації кадрів стосується насамперед керівників органів прокуратури в умовах реформування. Враховуючи багатоаспектність і складність управління в будь-якій соціальній системі, зокрема в органах прокуратури, особливу увагу необхідно приділяти формулюванню вимог, які висувають до керівних кадрів органів прокуратури, їх нормативне закріплення та втілення у практичну діяльність.

Особистість керівника, його практичний та управлінський досвід, ділові й моральні якості відіграють провідну роль в управлінні підрозділом, яким він керує. Звичайно, щоб керівник органу прокуратури будь-якого рівня міг успішно управляти своїми підлеглими, він повинен відповідати певним вимогам.

Під час вирішення питання про призначення на посаду прокурора, зокрема адміністративну, кадровими підрозділами вивчається інформація про наявність у кандидатів конфлікту інтересів, а також щодо обмежень, пов'язаних із спільною роботою близьких осіб.

Важливе місце для обґрунтування необхідності відповідати зазначеним вимогам мають функціональні обов'язки керівника, які є елементом адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури.

Основні засади управлінської роботи керівника в органах прокуратури України затверджені Наказом Генеральної прокуратури України від 19.01.2017 року № 15, в якому конкретизовано обов'язки керівників прокуратур усіх рівнів, а саме:

- здійснювати повноваження лише в межах та способом, що передбачені Конституцією і законами України, чинними міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

- забезпечувати діяльність органів прокуратури на засадах верховенства права, законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності, політичної нейтральності та поваги до незалежності суддів, недопустимості незаконного втручання у діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової влади;

- реагувати на посягання на незалежність прокурорів у здійсненні повноважень, факти незаконного впливу органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими державними органами, їх посадовими та службовими особами, а також фізичними і юридичними особами та їх об'єднаннями на прокурорів з метою прийняття ними рішень при виконанні службових обов'язків. За наявності загрози незалежності прокурорів невідкладно інформувати керівника прокуратури вищого рівня (Раду прокурорів України – з початку її діяльності), а в передбачених законом випадках ініціювати питання про притягнення винних осіб до встановленої законом відповідальності;

– не допускати обмеження або порушення самостійності прокурорів при виконанні ними повноважень та прийнятті рішень про порядок їх здійснення. Надавати вказівки прокурору нижчого рівня, погоджувати прийняття ним певних рішень та здійснювати інші дії, що безпосередньо стосуються реалізації покладених функцій виключно в межах та в порядку, визначених законом;

– керівникам регіональних та місцевих прокуратур не менш як двічі на рік на відкритому пленарному засіданні місцевої ради за участі представників засобів масової інформації інформувати населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці про результати діяльності прокуратур шляхом надання узагальнених статистичних та аналітичних даних [160].

Окрему увагу необхідну звернути на норми Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів, статтею 30 якого встановлено, що у відносинах з підпорядкованими працівниками керівники всіх рівнів мають поєднувати принциповість та вимогливість з повагою та доброзичливістю, не допускати грубощів та приниження людської гідності [66].

У своїй професійній діяльності керівники та прокурори ґрунтуються на принципах: верховенства права та законності; поваги до прав і свобод людини і громадянина, недопущення дискримінації; незалежності та самостійності; політичної нейтральності; презумпції невинуватості; справедливості, неупередженості та об'єктивності; професійної честі і гідності, формування довіри до прокуратури; прозорості службової діяльності, конфіденційності; утримання від виконання незаконних наказів та вказівок; недопущення конфлікту інтересів; компетентності та професіоналізму; доброчесності, зразковості поведінки та дисциплінованості; поваги до незалежності суддів (стаття 4 Кодексу) [66]. При цьому керівник органу чи підрозділу прокуратури повинен бути взірцем для інших прокурорів та додержуватися принципів професійної етики.

Стратегією реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки [166] вказано на недостатній рівень функціональної незалежності та доброчесності прокурорів, потребу в більш

розвинених інструментах управління ефективністю, значно жорсткіших етичних вимогах і дисциплінарних правилах.

Водночас стаття 3 Кодексу професійної етики визначає правову основу регулювання відносин у сфері професійної етики та поведінки прокурорів, яку становлять Конституція України, закони України «Про прокуратуру», «Про захист суспільної моралі», «Про запобігання корупції», «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» та інше законодавство, що стосується діяльності органів прокуратури, накази Генерального прокурора та цей Кодекс. Крім того, нормативною базою у цій сфері є також міжнародно-правові документи, зокрема Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод і рішення Європейського суду з прав людини, Керівні принципи ООН щодо ролі прокурорів, прийняті на Восьмому конгресі ООН у 1990 році, Стандарти професійної відповідальності та виклади основних обов'язків і прав прокурорів, ухвалені Міжнародною асоціацією прокурорів у 1999 році, Європейські інструкції з питань етики та поведінки прокурорів (Будапештські принципи), ухвалені Конференцією генеральних прокурорів країн-членів Ради Європи у 2005 році, та інші.

Пунктом 4 частини четвертої статті 19 Закону України «Про прокуратуру» передбачено, що прокурор зобов'язаний додержуватися правил прокурорської етики, зокрема не допускати поведінки, яка дискредитує його як представника прокуратури та може зашкодити авторитету прокуратури [164]. Згідно зі статтями 19, 21 Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів, затвердженого Всеукраїнською конференцією прокурорів 27 квітня 2017 року [66] прокурор не повинен допускати будь-яких проявів, які можуть створити враження корупційних, зокрема вступати у позаслужбові стосунки для використання службових повноважень або службового становища; прокуророві необхідно уникати особистих зв'язків, фінансових і ділових взаємовідносин, що можуть вплинути на неупередженість і об'єктивність виконання професійних обов'язків, скомпрометувати звання прокурора, не допускати дій, висловлювань і поведінки, які можуть зашкодити його репутації та авторитету

прокуратури, викликати негативний суспільний резонанс.

Відповідно до Міжнародного кодексу поведінки державних посадових осіб (1996 р.) державні посадові особи виконують свої обов'язки і функції компетентно й ефективно відповідно до законів або адміністративних положень і з повною доброчесністю [105]. Відповідно до Модельного кодексу поведінки державних службовців (Рекомендація № R (2000) 10 Комітету міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців, прийнята Комітетом міністрів на 106-й сесії 11 травня 2000 року), державний службовець повинен здійснювати свої повноваження відповідно до закону, і тих законних вимог і етичних стандартів, що стосуються його чи її функцій (ст. 4); бути ввічливим і у своїх стосунках з громадянами, яким він служить, і у своїх стосунках з керівниками, колегами і підлеглими (ст. 5). завжди поводитись таким чином, щоб була забезпечена віра громадськості у чесність, безсторонність і ефективність публічної влади (ст. 9). Крім того в Модельному кодексі звертається увага на відповідальність керівника (ст. 25), а саме: державний службовець, який здійснює контроль або керівництво іншими державними службовцями, повинен робити це відповідно до політики та завдань державного органу, для якого він чи вона працює. Він чи вона повинен відповідати за дії та помилки його чи її працівників, які не відповідають цій політиці або завданням, якщо він чи вона не вжив відповідних кроків, які вимагаються від особи на його чи її посаді, щоб запобігти таким діям чи помилкам. Державний службовець, який здійснює контроль або керівництво іншими державними службовцями, повинен вживати доцільні заходи для попередження корупції серед його чи її працівників щодо його чи її служби. Ці заходи можуть включати заохочення та впровадження правил і інструкцій, забезпечення належного навчання та тренінгів, уважність до ознак фінансових та інших проблем його чи її працівників, і виступати прикладом правильності та чесності [105].

Згідно з Нормами професійної відповідальності та переліком необхідних прав та обов'язків прокурорів, прийнятих Міжнародною асоціацією прокурорів

23 квітня 1999 року, прокурори зобов'язані завжди підтримувати честь та гідність професії, вести себе професійно, відповідно до закону, правилами та етикою їх професії, в будь-який час дотримуватись найбільш високих норм чесності [194]. Відповідно до пунктів 1, 3 Керівних принципів, що стосуються державних обвинувачів (1990 р.), особи, відібрані для здійснення судового переслідування, повинні мати високі моральні якості та здібності, а також відповідну підготовку та кваліфікацію [58].

Крім того, вищезгаданий Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів зобов'язує керівників прокуратури (стаття 30):

- сприяти творчому підходу прокурорів до виконання своїх функцій, заохочувати їхню ініціативу, виявляти повагу до висловлюваних ними правових позицій;

- бути справедливим і об'єктивним в оцінці роботи підпорядкованих працівників;

- не спонукати працівників до виконання доручень, які виходять за межі їх службових обов'язків, вчинення протиправних дій, не допускати фактів необ'єктивного підходу до оцінки їх професійних, ділових та особистих якостей;

- сприяти утвердженню в колективах службової дисципліни на засадах товариської взаємодопомоги, позитивного морально-психологічного клімату;

- сприяти додержанню працівниками вимог професійної етики [66].

Консолідуючи положення вітчизняних та міжнародно-правових актів щодо закріплення морально-етичних аспектів діяльності працівників прокуратури, зокрема керівників, процитуємо О. С. Проневича: «Закріплені в низці законів і підзаконних нормативно-правових актів морально-етичні імперативи виконують роль своєрідних запобіжників професійній деформації працівників прокуратури та водночас є орієнтирами належної поведінки під час виконання службових обов'язків та поза службою. Морально-етичні норми ґрунтуються на загальнолюдських цінностях, християнських чеснотах та

містять управлінсько-правові постулати щодо забезпечення ефективності службової діяльності» [169, с. 171].

На керівників в органах прокуратури покладаються дуже відповідальні обов'язки управлінського характеру. Саме тому найбільш актуальним є питання вимог до прокурора, який має намір обіймати адміністративну посаду.

Управлінська діяльність – це унікальний вид діяльності, який висуває підвищені вимоги до особистості керівника – особи, яка наділена правом прийняття рішень, що є єдиноначальником у межах наданих йому повноважень [9, с. 198].

Автори посібника з управління в органах виконавчої влади вважають, що основними вимогами до керівників є: компетентність; дисциплінованість; ініціатива та творчий підхід до справ; вміння використовувати виховні аспекти, чуйність, здатність бути прикладом для підлеглих на роботі та в побуті; особистий приклад керівника, вміння додержувати свого слова, єдність слова і діла, чесність, порядність; висока внутрішня і зовнішня культура [129, с. 178]. Дійсно, зазначені вимоги прийнятні і до керівників органів прокуратури.

На думку С. Л. Яценко, ефективний керівник повинен мати чітко визначені особисті цілі, тісно пов'язані із суспільними; бути здатним управляти собою, виходячи з інтересів організації, винахідливий; мати здібності до інновацій; бути здатним впливати на оточуючих; володіти сучасними управлінськими підходами; вміти навчати і розвивати підлеглих; у всіх ситуаціях діяти, виходячи з мети організації, й оцінювати внесок кожного підлеглого з точки зору досягнення ним кінцевих результатів [232, с. 43]. Ми погоджуємося з таким підходом, адже важливою є особиста організація праці, що буде прикладом для підлеглих. Відомий фахівець з теорії управління В. М. Плішкін вимоги, що висуваються до керівника, об'єднує у три групи: особові, ділові та моральні, однак виділяє і такі групи вимог, як: а) організаторські вміння, необхідні для реалізації управлінських функцій керівника; б) командні вміння, необхідні для ефективного керівництва особовим складом при виконанні функцій охорони громадського порядку і



боротьби зі злочинністю; в) педагогічні вміння, необхідні для реалізації виховних функцій [136, с. 616].

Щодо поняття організатора управління, то, як вважається, основними професійно значущими якостями організатора кадрової роботи є: пізнавальні, організаторські та комунікативні здібності, необхідні соціально-психологічні знання і навички. Значне місце у формуванні організатора управління займає його активне навчання і самовдосконалення, виявлення і розвиток таланту знаходити оригінальні та потрібні рішення. Саме ці якості, як зазначає А. С. Курись, властиві і для керівників органів прокуратури. У цілому керівник як організатор управління підрозділом прокуратури повинен підтримувати ефективність системи кадрового менеджменту; удосконалювати механізм управління персоналом і організаційної структури відповідного органу прокуратури, здійснювати планування людських ресурсів та набору персоналу; проводити профорієнтацію; оцінювати кадри та їх діяльність; організовувати навчання працівників органу прокуратури шляхом стажування [87, с. 68]. У сучасних умовах успішно керувати колективом здатний той, хто вміє встановлювати на діловому ґрунті добрі взаємовідносини з підлеглими. Вирішальне значення мають такі цінності, як згуртованість, зразкова службова дисципліна, суворе дотримання законності, висока працездатність службовців, товариська взаємодопомога, зацікавленість усіх членів колективу у належних результатах службової діяльності [129, с. 177]. І для цього, безумовно, керівник повинен мати не лише предметну і фахову компетенцію, а й особисту, соціальну, керівну та управлінську компетенції.

Сконцентровані в різноманітних етичних нормах моральні вимоги до керівника О. М. Бандурка узагальнює так: ставлення до людини як до найвищої цінності, повагу і захист його прав і свобод відповідно до Конституції України, міжнародними правовими нормами, загальнолюдськими принципами моралі; глибоке розуміння соціальної значущості і високого призначення своєї ролі, професіоналізму, своєї відповідальності як працівника; використання наданих законом керівнику повноважень розумно, гуманно, відповідно до принципів

соціальної справедливості, громадським, службовим і моральним обов'язком; принциповість, безкомпромісність, об'єктивність і рішучість у прийнятті рішень; бездоганність особистої поведінки на службі і в побуті, чесність, непідкупність, врахування громадської думки, турбота про професійну честь і репутацію керівника; свідомо дисципліна, старанність і ініціатива, професійна солідарність, взаємодопомога, підтримка, морально-психологічна готовність до дій в складних ситуаціях, сміливість і здатність до розумного ризику; постійне вдосконалення професійної майстерності, знань в області службової етики, етикету і тактовності, розширення інтелектуального кругозору, творче освоєння необхідного в службі вітчизняного і зарубіжного досвіду [8, с. 362–363].

Сформульовані О. М. Бандуркою принципи одержують своє підтвердження в дослідженні В. А. Миколенка, який відносить до систем основоположних принципів організації та діяльності прокуратури: професіоналізм; ефективність та відповідальність органів прокуратури; справедливість; гуманізм; об'єктивність; неупередженість; захист публічних (суспільних) інтересів та прав і свобод людини і громадянина; пріоритетність функціонування прокуратури в межах кримінальної юстиції [99, с. 14].

Цікавим видається формат класифікації вимог, який висуває дослідниця М. О. Ізотова. Нею, зокрема, класифіковано вимоги, що висуваються до осіб, які бажають обійняти посаду керівника місцевої прокуратури наступним чином: загальні (характерні для державних службовців), спеціальні двох рівнів (обов'язкові для всіх прокурорів й виключно для кандидатів на керівні посади) і додаткові (для керівників органів прокуратури, обумовлені відомчими нормативними актами) [53, с. 7].

У пункті 5 ст. 39 Закону України «Про прокуратуру України» [164] передбачено, що під час вирішення питання щодо надання рекомендації для призначення на адміністративну посаду Рада прокурорів України враховує професійні та морально-ділові якості кандидата, а також його управлінсько-організаторські здібності та досвід роботи. Пункт 12 Розділу II Положення про

організацію кадрової роботи в органах прокуратури, затвердженого Наказом Генеральної прокуратури України від 18.12.2017 р. № 351 [155], закріплює, що при призначенні на адміністративні посади в органах прокуратури враховуються професійні, морально-ділові якості кандидатів, а також їх управлінсько-організаторські здібності та досвід роботи. Зазначене положення дублюється у відомчому наказі з огляду на те, що за рекомендацією Ради прокурорів України Генеральний прокурор призначає на найбільш відповідальні адміністративні посади, а саме на посади першого заступника Генерального прокурора; заступника Генерального прокурора України керівника регіональної прокуратури; першого заступника керівника регіональної прокуратури; заступника керівника регіональної прокуратури; керівника місцевої прокуратури. Призначення прокурорів на інші адміністративні посади відбувається безпосередньо іншими керівниками прокуратури відповідно до вимог ч. 4 ст. 39 Закону України «Про прокуратуру України» [164] без залучення органів прокурорського самоврядування.

Аналіз зазначених положень демонструє широту дискреційних повноважень керівника прокуратури вищого рівня, зокрема Генерального прокурора, у разі коли рішення про призначення на адміністративні посади він приймає самостійно. Адже на цей час відсутні критерії, якими повинен керуватися керівник прокуратури вищого рівня при оцінюванні професійних, морально-ділових якостей кандидатів при призначенні їх на адміністративні посади. Ми вважаємо, що наявність вимог і обмежень до осіб, які претендують на заняття адміністративних посад в органі прокуратури та визначення відповідності особи цим вимогам є надзвичайно складним та дискусійним питанням, вимагає уваги, дослідження та кореляції, адже це і є людський фактор, який іноді дуже важко об'єктивно оцінити.

З огляду на вищенаведене доцільно звернутися до тих адміністративно-правових норм, які регулюють вказану сферу діяльності в органах прокуратури.

Рішенням Ради прокурорів України від 31 жовтня 2017 року № 36 затверджено Критерії оцінювання прокурорів при вирішенні питань внесення

рекомендації про призначення на вакантні адміністративні посади та критеріїв при вирішенні питань внесення рекомендації про звільнення прокурорів з адміністративних посад [80]. Однак це Рішення, виходячи з назви та змісту, стосується виключно діяльності Ради прокурорів під час надання рекомендацій щодо призначення на найбільш відповідальні адміністративні посади.

У порядку реалізації гарантій прозорості і незалежності функціонування органів прокуратури з метою забезпечення справедливого і неупередженого вирішення Радою прокурорів України питань добору високопрофесійних кадрів для призначення на найбільш відповідальні адміністративні посади, при вирішенні питання щодо внесення рекомендації про призначення прокурора на адміністративну посаду з дотриманням ч. 5 ст. 39 Закону України «Про прокуратуру» [164] Рада прокурорів України враховує наступні критерії:

1. Професійні якості: рівень знань у сфері права; рівень професійних знань (умінь та навичок), підвищення кваліфікації, участі в конкурсі (доборі) кандидатів на посади в органах прокуратури; застосування у практичній діяльності чинного законодавства, судової практики; вміння швидко приймати правильні рішення у нестандартних ситуаціях; компетентність у вирішенні питань, стан поінформованості про обсяг службових повноважень, обов'язків і завдань, які належать до повноважень прокурора для відповідної адміністративної посади; дисциплінарна практика (наявність заохочень та стягнень). Ураховувати заохочення не лише з місця роботи, а й від підприємств, установ та організацій за діяльність на захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави (при цьому важливо встановлювати реальність таких здобутків).

2. Морально-ділові якості: комунікативність (вміння організувати та налагодити сприятливий клімат у колективі, взаєморозуміння з підлеглими, взаємодія з органами поліції, державної влади, органами місцевого самоврядування та судовою системою, підвищення авторитету органів прокуратури), наявність ораторських здібностей; самокритичність (адекватне реагування на об'єктивну критику, прогалини у роботі, виправлення помилок);

авторитетність та повага у колективі; наполегливість, цілеспрямованість; самостійність; оперативність; самоконтроль; дотримання професійної етики та поведінки прокурорів, загальна культура поведінки; дисциплінованість, відповідальність (здатність контролювати свою діяльність у відповідності з моральними та правовими нормами).

3. Управлінсько-організаторські здібності: організаційні здібності (досвід організації роботи колективу та ланки роботи, застосування дієвої та ефективної форми управління та організації, вміння визначати пріоритети у роботі та тактично їх реалізовувати спільно з іншими завданнями, результативність розподілу обов'язків у колективі тощо); аналітичні здібності (спроможність ідентифікувати ключові фактори ситуації, вміння систематизувати та узагальнювати інформацію); наявність авторитету та створення сприятливого ділового мікроклімату, належного рівня дисципліни, своєчасне вирішення проблемних питань у діяльності підпорядкованого колективу, про що може свідчити відсутність невдоволення підпорядкованих працівників, обґрунтованих скарг громадян до прокуратур вищого рівня на дії кандидата як керівника або його підпорядкованих працівників; здатність якісно організувати власну роботу та роботу підпорядкованого колективу; дотримання виконавської дисципліни в колективі; застосування ефективних, організаційних методів у роботі керівника; вміння освоювати та впроваджувати нові ефективні форми і методи управління та керівної роботи, інформаційних технологій; вжиття належних заходів щодо підвищення кваліфікації підпорядкованих працівників; вміння ефективно розподіляти функціональні обов'язки та навантаження в роботі між підпорядкованими працівниками; вимогливість та особиста відповідальність за доручену справу, наполегливість і принциповість при вирішенні службових питань, готовність брати на себе відповідальність за підлеглих працівників та прийняті рішення; об'єктивне застосування до підпорядкованих працівників заходів заохочення та дисциплінарного впливу; ефективність взаємодії із судовими, іншими

правоохоронними, контролюючими органами, місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

4. Досвід роботи: наявність практичного досвіду роботи в органах прокуратури, зокрема на адміністративних посадах (пов'язаних із виконанням функції прокуратури); наявність позитивних досягнень і результатів попередньої роботи у сфері прокурорської діяльності; досвід управлінської діяльності у галузі права на адміністративних посадах в інших установах; досвід виконання обов'язків на вищій посаді у разі тимчасової відсутності основного працівника [80].

На наше переконання, наявність необхідних професійних якостей для того, щоб претендувати на адміністративну посаду можна розглядати як сукупність професійних знань (умінь та навичок), компетентність у вирішенні практичних питань, поінформованість про обсяг службових повноважень, обов'язків і завдань, які належать до повноважень прокурора для відповідної адміністративної посади, а також знання, уміння і навички прокурорського працівника, які він використовує при здійсненні своїх службових обов'язків на адміністративній посаді. При цьому йдеться про оцінку професійної діяльності на реально займаній посаді в органах прокуратури, а не ті, які прокурор – претендент на адміністративну посаду – повинен засвоїти.

Професійно-ділові якості управлінських працівників мають два основні складові елементи: компетентність і організаторські здібності. Невід'ємним елементом компетентності є здатність управлінського працівника ухвалювати на основі наявних знань правильні рішення (здатність застосовувати наявні знання професійно). До організаторських здібностей відносять уміння виділяти й чітко формулювати головні на даному етапі проблеми, раціонально розподіляти роботу серед співробітників, ураховувати у своїй діяльності кваліфікаційні й особистісні характеристики підлеглих працівників, ухвалювати й реалізовувати обґрунтовані управлінські рішення [132, с. 294–295]. Для керівного складу органів прокуратури поряд з іншими моральними і професійними якостями важливе значення мають вміння керувати колективом,

впливати на формування нових підходів до виконання службових обов'язків. До таких якостей належать: вміння інструктувати, здійснювати контроль виконання доручень підлеглими, практичне і постійне підвищення власної кваліфікації, здатність впливати на формування колективу та підтримувати в ньому належний психологічний клімат [183, с. 100].

До морально-ділових якостей осіб, які претендують на керівні посади в органах прокуратури, необхідно віднести ті, що відображають їх ставлення до людини, суспільства, держави в ході виконання службових обов'язків та оцінки їх оточуючими. Морально-ділові якості ґрунтуються насамперед на загальній культурі поведінки, дотримання професійної етики. Крім того, наявність достатніх морально-ділових якостей для обіймання адміністративної посади полягає в високих комунікативних навичках, ораторських здібностях, наполегливості, цілеспрямованості, дисциплінованості, зберігаючи при цьому адекватне реагування на об'єктивну критику, прогалини у роботі, виправлення помилок. Все це сприятиме звичайно авторитету та повазі у колективі.

Варто згадати додаткові моральні якості, якими повинен володіти прокурорський працівник, визначені В. В. Сухонос, а саме:

- законослухняність;
- непримиренність до порушників закону;
- усвідомлення, що він стоїть на варті захисту інтересів людини, громадянина, суспільства і України в цілому;
- чуйне ставлення до скарг, заяв, пропозицій громадян;
- бути об'єктивним, непідкупним, справедливим, сором'язливим;
- дорожити своєю професійною гідністю, берегти та збільшувати кращі традиції прокуратури [200, с. 27].

Водночас до керівника органу прокуратури України висуваються й моральні вимоги, яких прокурори зобов'язані дотримуватися, наприклад: 1) ставитися до людини як до вищої цінності; 2) поважати і захищати права, свободи і гідність громадян відповідно до вітчизняних та міжнародних правових норм та загальнолюдських принципів моралі; 3) глибоко розуміти

соціальну значущість своєї ролі, міру відповідальності перед суспільством і державою за забезпечення правової захищеності громадян; 4) розумно і гуманно використовувати надані права відповідно до принципів справедливості; 5) постійно вдосконалювати професійну майстерність, знання права, підвищувати загальну культуру, творчо опановувати необхідний на службі вітчизняний та зарубіжний досвід [128, с. 186].

Управлінсько-організаторські здібності, які включають організаторські та аналітичні здібності, управлінські навички. Управлінсько-організаторські здібності визначаються як уміння цілеспрямовано та виважено діяти в умовах невизначеності, ідентифікувати ключові фактори ситуації, правильно формулювати виконавцям завдання, розподіляти види роботи, вміти систематизувати та узагальнювати інформацію.

Досвід роботи або практичний досвід як вимога для висування на посаду керівника органу прокуратури необхідно розглядати, враховуючи не лише строк служби в органах прокуратури, хоча це також важливо враховувати, але й строк на адміністративних посадах (пов'язаних із виконанням функції прокуратури). Потребує детальної регламентації така вимога, як досвід управлінської діяльності у галузі права на адміністративних посадах в інших установах, а саме чи обов'язково це повинні бути органи публічної адміністрації. Кандидат на адміністративну посаду повинен не лише мати уявлення, а й демонструвати вміння працювати в умовах, стандартних для керівника будь-якого рівня прокуратури. Досвід роботи, крім вищесказаного, повинен свідчити про здібності кандидата організувати не лише власну роботу, а й роботу певного колективу, що свідчитиме також про його готовність до відповідальності.

Відповідність зазначеним вимогам може встановлюватися за результатами співбесід з прокурором, питання щодо внесення рекомендації стосовно якого вирішується, та прокурорами вищого рівня, за даними, поширеними засобами масової інформації, отриманими від інших прокурорів з кола підпорядкованих працівників та колег, результатами професійного



тестування, а також за наявними матеріалами Генеральної інспекції, Департаменту забезпечення діяльності керівництва, Департаменту кадрової роботи та державної служби та інших структурних підрозділів Генеральної прокуратури України [80].

Керівниками в органах прокуратури є прокурори призначені на адміністративні посади. Вимогами до керівника в органах прокуратури є фахова, особиста, соціальна, управлінська компетенції прокурора та досвід роботи. Прокурор, який перебуває на адміністративній посаді чи є членом Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, не може одночасно бути членом Ради прокурорів України.

До керівника органу прокуратури будь-якого рівня ставляться достатньо високі вимоги, незалежно від напрямку роботи підрозділу та кількості підлеглих.

Крім того, з метою недопущення випадків необґрунтованого звільнення прокурорів розроблені також і Критерії при вирішенні Радою прокурорів України питань внесення рекомендації про звільнення прокурорів з адміністративних посад на підставі п. 3 ч. 1 ст. 41 Закону України «Про прокуратуру», які полягають у такому:

- відповідність порушень, зазначених ініціатором щодо неналежного виконання прокурором посадових обов'язків, установлених для відповідної адміністративної посади, фактичним обставинам справи;

- відповідність виявлених порушень, допущених прокурором, порушенням посадових обов'язків, встановлених саме для його адміністративної посади;

- обсяг і зміст посадових обов'язків, що покладаються на прокурора за адміністративною посадою, стан їх виконання;

- можливість прокурора виконувати покладені на нього посадові обов'язки;

- системність неналежного виконання посадових обов'язків;

- наявність наслідків від неналежного виконання посадових обов'язків;

- період перебування прокурора на адміністративній посаді;

- заходи, вжиті прокурором з метою усунення виявлених порушень та недопущення їх в подальшому, ефективність та дієвість вжитих заходів;
- застосування дисциплінарних стягнень, передбачених ст. 49 Закону України «Про прокуратуру» [164].

Однак, оцінка професійного рівня, досвіду, морально-ділових якостей прокурора здійснюється не лише у зв'язку з призначенням на адміністративну посаду, а також відповідно до статті 38 Закону, а саме: прокурор може бути переведений за його згодою до іншого органу прокуратури, у тому числі вищого рівня, на вакантну або тимчасово вакантну посаду. Переведення до органу прокуратури вищого рівня здійснюється за результатами конкурсу, порядок проведення якого визначається Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів. Конкурс має включати в себе оцінку професійного рівня, досвіду, морально-ділових якостей прокурора та перевірку його готовності до здійснення повноважень в іншому органі прокуратури, у тому числі вищого рівня [164].

У зв'язку з цим ми впевнені, що необхідно звернути увагу на критерії або вимоги, передбачені Методикою оцінки професійного рівня, досвіду, морально-ділових якостей та перевірки готовності до здійснення повноважень в органі прокуратури вищого рівня при співбесіді при проведенні конкурсу для зайняття вакантної або тимчасово вакантної посади прокурора (2017 рік) [97], розроблені відповідно до п. 2 розділу 5 Порядку проведення конкурсу для зайняття вакантної або тимчасово вакантної посади прокурора в порядку переведення до органу прокуратури вищого рівня, затвердженого рішенням Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 7 червня 2017 р. № 7зп-17.

Отже, оцінка професійного рівня, досвіду, морально-ділових якостей та перевірки готовності до здійснення повноважень в органі прокуратури вищого рівня здійснюється за такими індикаторами, які об'єднані за чотирма категоріями:

І. Предметна і фахова компетенція (1. Фахова кваліфікація. 2. Розуміння посади. 3. Спроможність до аргументування і переконання. 4. Компетенція до

навчання. 5. Наявність практичного досвіду роботи в органах прокуратури на відповідних посадах. 6. Наявність позитивних досягнень і результатів попередньої роботи у сфері прокурорської діяльності).

II. Особиста компетенція (1. Загальні особисті ознаки. 2. Усвідомлення професійних і моральних обов'язків і відповідальності. 3. Готовність до дій та витривалість. 4. Самоорганізація та організаційні здібності. 5. Рішучість і готовність до прийняття рішень. 6. Готовність до сприйняття інновацій та гнучкість. 7. Комунікативність. 8. Самокритичність. 9. Наполегливість. 10. Самостійність. 11. Оперативність. 12. Самоконтроль. 13. Дотримання професійної етики та поведінки прокурорів, загальна культура поведінки. 14. Дисциплінованість (здатність контролювати свою діяльність відповідно до моральних та правових норм).

III. Соціальна компетенція (1. Спроможність працювати в команді. 2. Спроможність до спілкування з іншими. 3. Спроможність до владнання конфліктів та посередницькі здібності. 4. Послугова орієнтація. 5. Авторитетність та повага у колективі).

IV. Керівна і управлінська компетенція (1. Спроможність до висновків і критики, гнучкість. 2. Спілкування і орієнтація на командну працю. 3. Спроможність делегувати справи. 4. Підтримка співробітників. 5. Мотиваційні здібності. 6. Спроможність до владнання конфліктів і посередницькі здібності. 7. Спроможність до структурування. 8. Цілеспрямованість. 9. Здатність приймати рішення. 10. Ділове мислення і діяльність в сфері управління. 11. Лояльність. 12. Здатність до репрезентації. 13. Дотримання виконавської дисципліни в колективі. 14. Вміння освоювати та впроваджувати нові ефективні форми і методи роботи, інформаційних технологій).

На нашу думку, вищенаведені вимоги, передбачені Критеріями оцінювання прокурорів при вирішенні Радою прокурорів України питання щодо внесення рекомендації про призначення прокурора на адміністративну посаду та критеріїв при вирішенні питань внесення рекомендації про звільнення

прокурорів з адміністративних посад [80] та Методикою оцінки професійного рівня, досвіду, морально-ділових якостей та перевірки готовності до здійснення повноважень в органі прокуратури вищого рівня при співбесіді при проведенні конкурсу для зайняття вакантної або тимчасово вакантної посади прокурора [97] єдині за суттю, але різні за формою.

Доцільно, на наше переконання на підставі узагальнення критеріїв оцінки професійного рівня, досвіду, морально-ділових якостей, та з урахуванням вже розроблених відомчих документів, вироблення єдиної Методики оцінювання прокурорів при вирішенні питання щодо їх призначення на адміністративну посаду. Насамперед це продемонструє прозорість кадрової політики в органах прокуратури, по-друге, дасть можливість прокуророві орієнтуватися у власних перспективах щодо зайняття адміністративної посади. Обов'язково в такій методиці необхідно зазначити систему оцінювання, спосіб оцінювання, наприклад в балах, та прохідний бал. Якщо максимальною кількістю балів, яку може одержати кандидат за результатами оцінювання всіх критеріїв, є 100 балів, то доцільно розглянути питання про достатній прохідний бал для керівників, які планують зайняти адміністративну посаду.

Як справедливо з цього приводу зазначає Н. О. Рибалка: «Управлінська політика у кадровій сфері органів прокуратури потребує подальшого вдосконалення стосовно поліпшення та зміцнення засобів, способів та методів роботи з кадрами, а це, у свою чергу, вимагає значним чином підвищити якість, ефективність та оперативність ухвалення відповідних управлінських рішень стосовно добору кадрового складу, оцінювання його професійних та морально-ділових якостей, розміщення кадрів тощо» [180, с. 32].

Перебування прокурора на адміністративній посаді у прокуратурі не звільняє його від здійснення повноважень прокурора відповідної прокуратури. Отже, необхідно зазначити, що до керівника органу прокуратури ставляться насамперед вимоги, які висувають до всіх прокурорів відповідного рівня прокуратури. По-друге, до керівника висуваються підвищені вимоги не лише кваліфікаційні, професійні та особистісні, а й управлінсько-організаційного

характеру.

### **3.2 Зарубіжний досвід порядку призначення керівників в органах прокуратури та шляхи його застосування в Україні**

Асоціація з Європейським Союзом є одночасно стимулом та вектором розбудови в Україні європейської держави. Основні засади приведення діяльності органів прокуратури відповідно до європейських стандартів містяться в програмах стратегічних реформ, таких як річні національні програми під егідою Комісії Україна – НАТО, Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, Дорожньої карти з реформування органів прокуратури України та ін.

В Україні спостерігається нова парадигма реформування прокуратури, суть якої полягає в організаційному, законодавчому та змістовному входженні до системи правосуддя та організації своєї діяльності відповідно до європейських стандартів. Беззаперечним є твердження, що в сучасних соціально-економічних та політичних умовах на діяльність такого незалежного та професійного інституту судової гілки влади мають вплив саме європейські стандарти, які є орієнтиром та прикладом у формуванні демократії.

На актуальність та важливість приведення національного адміністративного законодавства в сфері регламентації правоохоронної сфери та сфери правосуддя до європейських стандартів наголошують науковці та законодавці. Останнім часом активно обговорюється питання впливу міжнародного та європейського права на національне законодавство в сфері регламентації принципів і стандартів правоохоронної діяльності, включаючи основи правового статусу національних правоохоронних органів, адже саме імплементація загальноєвропейських і регіональних правових стандартів є шляхом до побудови ефективної правоохоронної системи, притаманної будь-якій сучасній правовій державі з усталеною національною

правовою системою [99, с. 9].

Приведення повноважень та діяльності органів прокуратури до європейських стандартів є одним з ключових напрямів реформування системи судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів та передбачає в себе:

- встановлення рівноваги між незалежністю, професійністю, відповідальністю та ефективністю прокуратури, зокрема, через зміни в системі управління прокуратурою, управління ефективністю, системі професійної підготовки та підвищення кваліфікації прокурорів;

- досягнення балансу між незалежністю, повноваженнями, відповідальністю та ефективністю прокуратури, у тому числі шляхом внесення змін до управління системою прокуратури, порядку призначення на посади, управління продуктивністю та систем професійної та безперервної підготовки;

- забезпечення більшої функціональної незалежності прокурорів від неналежного внутрішнього впливу;

- впровадження ефективної дисциплінарної політики і стандартів прокурорської етики та вдосконалення механізмів внутрішнього контролю, у тому числі шляхом розширеного декларування прокурорами та членами їх сімей доходів та витрат та ін. [166].

Отже, одним із основних напрямів приведення діяльності прокуратури до європейських стандартів є удосконалення системи управління. Саме через зміни в системі управління в органах прокуратури, управління ефективністю через запровадження ключових показників результативності, приділення достатньої уваги професійній підготовці та підвищенню кваліфікації прокурорів встановлюється баланс між незалежністю, відповідальністю та ефективністю прокуратури.

Дослідник В. А. Миколенко, досліджуючи правову модернізацію органів прокуратури України в умовах європейської міждержавної інтеграції, до проблем в умовах функціонування національної правоохоронної системи України відносить: законодавчо передбачений вплив політичних структур на формування кадрового складу ключових правоохоронних органів; відсутність

належних механізмів об'єктивного конкурсного відбору кадрів до правоохоронних органів і надмірний вплив найвищих посадових осіб відповідних органів на професійну кадрову політику [99].

Враховуючи викладене, вважаємо, що оптимізація діяльності керівника в органах прокуратури включає в себе в першу чергу удосконалення процедури призначення Генерального прокурора та прокурорів на найбільш відповідальні адміністративні посади, з урахуванням пропозицій науковців щодо вимог до очільника всієї системи прокуратури та зарубіжного досвіду.

В Україні останніми роками спостерігається інша парадигма реформування прокуратури. Створення та успішна діяльність прокурорського самоврядування стало ключем до зміни в європейському напрямі роботи прокуратури країни. Однак залишається не повною мірою реалізований принцип незалежності прокуратури як незалежного інституту судової гілки влади. Це проявляється в політичній залежності кандидатів на посаду Генерального прокурора України, який в подальшому володіє найбільшим обсягом кадрових, організаційних та управлінських повноважень в органах прокуратури.

Прикладом впливу політичних структур на формування кадрового складу органів прокуратури можна вважати законодавчо встановлений порядок призначення Генерального прокурора України. Експерти Ради Європи неодноразово наголошували на недостатню незалежність обрання очільника системи прокуратури. Згідно з Конституцією України його призначає та звільняє з посади Президент України за згодою Верховної Ради України. Однак якщо залучити до формування резерву кандидатів на цю адміністративну посаду Радою прокурорів України та надати їй законодавче право висувати кандидатів на посаду Генерального прокурора – це безумовно сприяло б зменшенню або викоріненню політичної залежності кандидатів.

В юридичній науці постійно піддається критиці дійсний порядок призначення Генерального прокурора та висловлюються достатньо різні позиції щодо оптимізації порядку його призначення та вимог до кандидата на

цю посаду.

М. В. Косюта запропонував передбачити погодження внесення подання про призначення на посаду Генпрокурора із Вищою радою юстиції [78, с. 17]. О. І. Медведько вважає необхідним забезпечити прозорість процесу погодження відповідної кандидатури в Адміністрації Президента з обговоренням альтернативних кандидатур, остаточно визначати кандидатуру з урахуванням думки Вищої ради юстиції [95, с. 7]. Ми підтримуємо позицію науковців щодо необхідності зменшення одноосібних повноважень Президента України щодо призначення Генерального прокурора, однак чи доцільно враховувати думку та погоджувати кандидатуру саме з Вищою радою правосуддя.

Вища рада правосуддя є колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування добросовісного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів [149]. Але, враховуючи виключні повноваження Вищої Ради правосуддя щодо призначень та звільнень з посади: вносить подання про призначення судді (п. 1 ст. 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»); призначає на посаду та звільняє з посади Голову Державної судової адміністрації України, його заступників (п. 19 ст. 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя») [149], вважаємо, що погодження кандидатури Генерального прокурора може розглядатись як перевищення її повноважень, адже Вища рада правосуддя немає ніякого відношення до призначення на адміністративні посади в системі судоустрою.

Розглянемо як це відбувається в судовій гілці влади з огляду на віднесення прокуратури України до інституту судової гілки влади. Адміністративними посадами в суді є посади голови суду та заступника (заступників) голови суду. Голову Верховного Суду та його заступника обирає



на посаду та звільняє з посади Пленум Верховного Суду, а голів місцевого суду, голова апеляційного суду, голова Вищого спеціалізованого суду, їх заступники обираються на посади зборами суддів відповідного суду з числа суддів цього суду [167]. Отже, керівників у системі судоустрою обирають судді – члени відповідного суду. До призначення на адміністративні посади в судах Вища рада правосуддя немає ніякого відношення.

Продовжуючи пошук шляхів оптимізації діяльності керівника в органах прокуратури, наведемо думку Р. І. Басараб з цього приводу. Автор вважає доцільним встановлення наступних вимог до кандидатури на пост Генерального прокурора України: «На посаду Генерального прокурора України може бути рекомендований громадянин України, не молодший тридцяти п'яти років, який має вищу юридичну освіту і стаж роботи в органах прокуратури не менш як десять років, проживає в Україні не менш як десять років та володіє державною мовою» [13, с. 170]. Подібної позиції дотримується Д. М. Добровольський та пропонує, щоб Генеральний прокурор мав стаж роботи в галузі права не менше 10 років, з яких не менше 5 років на посаді прокурора. Зазначена вимога, на його думку, є запорукою того, що на чолі прокурорської системи перебуватиме особа, яка ознайоmlена із специфікою функціонування прокурорської системи та управління нею. Поряд з додатковою умовою до кандидата як «цензу осідлості» автор розглядає як додаткову гарантію його незалежності наступне: не може бути призначена на посаду Генерального прокурора особа, яка впродовж двох років до подання заяви на участь у конкурсі на зайняття цієї посади, незалежно від тривалості, входила до складу керівних органів політичної партії або знаходилася у трудових чи інших договірних відносинах із політичною партією [39, с. 157–158].

Дослідження зарубіжного досвіду робить науково-практичне дослідження адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури повноцінним та ґрунтовним. В умовах реформування системи прокуратури слід враховувати досвід як європейських країн, так і країн із

радянським минулим.

Розглянемо вимоги до Генерального прокурора, процедуру його призначення та строк повноважень в таких країнах Співдружності незалежних держав, як Молдова, Армения, Російська Федерація, Білорусь, Узбекистан, Туркменістан, та країн Європейського Союзу, таких як Естонія, Латвія, Словаччина, Чехія (див. додаток 2).

У Молдові Генерального прокурора призначає Президент республіки за пропозицією Вищої ради прокурорів, строк повноважень складає 7 років без права повторного призначення. На посаду Генерального прокурора може претендувати особа, яка відповідає наступним вимогам: а) має професійний досвід роботи у сфері права не менше 10 років, з яких не менше п'яти років на посаді прокурора; б) відповідає умовам: є громадянином Республіки Молдова; володіє державною мовою; щодо нього не встановлена заборона судом; юридична освіта; має бездоганну репутацію; не визнавався винним в скоєнні злочину; здатний за станом здоров'я виконувати посаду прокурора; володіє управлінськими навичками; протягом останніх трьох років не брав участь та/або не здійснював політичну діяльність в будь-якій політичній партії чи суспільно-політичної організації; протягом останніх шести місяців не був членом Вищої ради прокурорів. На посаду заступника Генпрокурора може бути призначена особа, яка має досвід роботи прокурором не менше 7 років, працює останні три роки на посаді прокурора та володіє організаторськими здібностями [116]. На відміну від українського законодавства позитивним є чітко визначені вимоги до заступників Генерального прокурора, та до всіх прокурорів, в тому числі керівників, висувається вимога щодо участі в політичній діяльності протягом останніх трьох років.

Генеральним прокурором у Вірменії згідно із статтею 177 Конституції може бути обраний юрист, якому виповнилося 35 років, що є громадянином тільки Республіки Вірменія, що володіє виборчим правом, високими професійними якостями, має як мінімум 10-річний досвід роботи за професією і вищу освіту. Законом щодо Генерального прокурора можуть встановлюватися

додаткові вимоги. Генеральний прокурор в Арменії обирається Національними зборами за пропозицією компетентної постійної комісії Національних Зборів як мінімум трьома п'ятьма голосів від загального числа депутатів строком на 6 років. Одна і та сама особа не може бути обрана Генеральним прокурором більше двох разів поспіль [75].

Проаналізуємо досвід Республіки Білорусь щодо організації діяльності прокуратури, порядку призначення на керівні посади та вимог до прокурорів. Основною законодавчою базою для адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури є Конституція Республіки Білорусь [76] та Закон «Про прокуратуру Республіки Білорусь» [118]. Органи прокуратури в Білорусі є самостійним та незалежним правоохоронним органом. У ст. 126 Конституції Республіки Білорусь зазначено, що Генеральний прокурор очолює єдину і централізовану систему органів прокуратури. Він призначається Президентом за згодою Ради Республіки. Усі нижчестоящі прокурори, в тому числі керівники, призначаються Генеральним прокурором. У своїй діяльності Генеральний прокурор підзвітний Президенту [76]. В Білорусі на посаду прокурорського працівника може бути призначений громадянин, який: має вищу юридичну освіту; володіє необхідними професійними і моральними якостями; відповідає іншим вимогам, передбаченим законодавством про державну службу. Окремих вимог до Генерального прокурора Республіки Білорусь в законодавстві не передбачено. Проте цікавим є встановлення чіткого вікового цензу та професійного досвіду до посад керівників органів прокуратури:

1) прокурор району, району в місті, міста, міжрайонний прокурор та прирівняний до них транспортний прокурор: вік не молодше 25 років; стаж служби в якості прокурорського працівника не менше 3-х років;

2) прокурор області, міста Мінська: вік не молодше 25 років; стаж служби в якості прокурорського працівника не менше 5 років [118].

Позитивним досвідом для України може бути практика встановлення чіткого вікового цензу та стажу роботи для зайняття посад керівників різних

рівнів. Порядок призначення Генерального прокурора в Україні та Білорусі однаковий.

В органах прокуратури Республіки Узбекистан на посади прокурорів, слідчих і стажистів призначають громадян, які мають: вищу юридичну освіту; володіють необхідними професійними якостями; здатні за станом здоров'я виконувати покладені на них службові обов'язки. На посаді Генерального прокурора Республіки Узбекистан, прокурора Республіки Каракалпакстан, прокурорів областей, міста Ташкента, районів, міст і прирівняних до них прокурорів призначаються особи віком не молодше 25 років. Генерального прокурора Республіки Узбекистан призначає Президент Республіки Узбекистан за погодженням з Сенатом Олій Мажліса Республіки Узбекистан [119].

У Туркменістані Генерального прокурора призначає на посаду і звільняє з посади Президент Туркменістану за згодою Меджлісу Туркменістану. Цікаво, що в Туркменістані встановлений єдиний строк повноважень для всіх керівників в системі прокуратури – 5 років. Вони також не можуть займати свою посаду більше двох строків поспіль. Це ж положення безпосередньо стосується Генерального прокурора Туркменістану. На посаду Генпрокурора та інших керівників призначаються громадяни Туркменістану, які: мають вищу юридичну освіту; володіють необхідними професійними і моральними якостями; здатні за станом здоров'я виконувати покладені на них обов'язки; не молодше 25 років; мають не менше 5 років стажу роботи в органах прокуратури [120].

Досліджуючи зарубіжний досвід пострадянських країн, ми не можемо оминати досвід Російської Федерації в частині вимог до керівників системи прокуратури та порядку їх призначення, адже «незважаючи на складну геополітичну ситуацію, яка склалася сьогодні між державами, не варто все ж таки забувати про впровадження позитивного міжнародного досвіду в практичну діяльність, про що неодноразово наголошується в усіх доктринальних положеннях та нормативних приписах» [226, с. 228].

На посаду Генерального прокурора Російської Федерації призначаються

громадянина Російської Федерації, не молодшого за 35 років та відповідає наступним вимогам: має вищу юридичну освіту; володіє необхідними професійними і моральними якостями; здатний за станом здоров'я виконувати покладені на нього службові обов'язки. Особа не може бути прийнята на службу в прокуратуру і перебувати на зазначеній службі, якщо вона: має громадянство іноземної держави; визнана рішенням суду недієздатною або обмежено дієздатною; позбавлена рішенням суду права займати державні посади державної служби протягом певного терміну; мала або має судимість; має захворювання, що перешкоджають проходженню служби і виконання службових обов'язків прокурорського працівника; знаходиться в близькій спорідненості чи властивості з працівником органу або організації прокуратури, якщо їх служба пов'язана з безпосередньою підпорядкованістю або підконтрольністю одного з них іншому; відмовляється від проходження процедури оформлення допуску до відомостей, що становлять державну таємницю, якщо виконання службових обов'язків за посадою, на яку претендує особа, пов'язане з використанням таких відомостей. Крім того, на посаду заступника Генерального прокурора Російської Федерації призначають громадянина Російської Федерації, не молодшого за 35 років, який відповідає вимогам до прокурора, і має стаж служби (роботи) не менше 10 років в органах і установах прокуратури на посадах, за якими передбачено присвоєння класних чинів [117].

Аналіз вимог до посад вищого керівництва прокуратурою в досліджуваних країнах свідчить, що спільними вимогами в усіх країнах є: вища юридична освіта; обов'язкове володіння державною мовою; високі моральні та професійні якості; професійний стаж.

Враховуючи те, що Україна будує правову державу та громадянське суспільство відповідно до системи демократичних стандартів, завдання та повноваження прокуратури повинні змінюватися. Найкращим взірцем тут може стати досвід країн Європейського Союзу щодо вдосконалення національної системи органів прокуратури [125, с. 199]. Відомо, що досвід європейських

країн дозволяє говорити про існування певної концептуальної моделі організації та діяльності інституту прокуратури в умовах демократичного державного режиму та громадянського суспільства [203, с. 50].

Досліджуючи зарубіжний досвід призначення на посаду очільника системи прокуратури, а саме вимоги до керівника органів прокуратури таких держав Європейського Союзу, як Естонія, Латвія, Словаччина, Чехія, ми встановили таке.

В Естонії кандидатом на посаду Генерального прокурора, Головного державного прокурора, Головного прокурора, державного прокурора, старшого прокурора, спеціалізованого прокурора або окружного прокурора може бути дієздатний громадянин Естонії, який: на час призначення досяг 21 року; одержав диплом магістра за спеціальністю право; володіє естонською мовою (рівень C1); має високі моральні якості; володіє компетенціями та особистими якостями, необхідними для роботи прокурором. Генеральним прокурором може бути призначений досвідчений та визнаний адвокат [233].

У Латвії відповідно до Закону «Про прокуратуру» Генерального прокурора призначає Сейм на підставі пропозиції Голови Верховного суду, що узгоджена з Радою юстиції на строк 5 років. Одна і та ж особа може бути Генеральним прокурором не більше двох строків поспіль. Кандидатом на посаду Генерального прокурора може бути: громадянин Латвії; досяг 40 років; знає державну мову на вищому рівні; має вищу професійну або академічну освіту (крім професійної освіти першого рівня) і кваліфікацію юриста, а також ступінь магістра або доктора; має бездоганну репутацію; досвід роботи не менше 5 років в якості судді Конституційного суду, судді Верховного суду, судді міжнародного суду або наднаціонального судді; служив суддею суду або служив протягом не менше 10 років суддею, головним прокурором, прокурором окружного суду або прокурором окружного суду [234]. Саме в Латвії передбачено максимальний вік (порівняно з досліджуваними країнами), з якого особа може претендувати на посаду Генерального прокурора – 40 років.

Верховного прокурора Чехії призначає уряд за рекомендацією Міністра

юстиції безстроково. Кандидати на посаду прокурора в Чехії повинні бути громадянами країни, які: на час призначення досягли 25 років; отримали ступінь магістра за спеціальністю «право» в університеті Чехії; успішно склали підсумковий іспит; володіють моральними якостями, необхідними для роботи прокурором [235].

Генерального прокурора призначає і відкликає Президент Словацької Республіки за пропозицією Національної ради Словацької Республіки (парламенту). У Словаччині прокурором може бути призначена особа, яка: є громадянином Словаччини; на час призначення досягла 25 років; отримала ступінь магістра з права у вищому навчальному закладі Словаччини або іншої держави; володіє необхідними моральними якостями; має повну дієздатність; володіє державною мовою; постійно проживає на території Словаччини; не є членом політичної партії або політичного руху; склала кваліфікаційний іспит [236].

Показовим щодо порядку призначення на посаду Генпрокурора є досвід Молдови. Кандидата на посаду Генерального прокурора відбирають на основі організованого Вищою радою прокурорів відкритого конкурсу, який включає наступні етапи: а) попередній відбір кандидатів на основі представленого пакета документів; б) співбесіду у Раді прокурорів. Порядок організації та проведення конкурсу визначається положенням, затвердженим Вищою радою прокурорів. Етап співбесіди передається он-лайн в режимі реального часу. Вища рада прокурорів забезпечує доступ представників засобів масової інформації на засідання, на якому проводиться співбесіда. Генерального прокурора призначають на посаду на семирічний термін без права повторного призначення на цю посаду. Після закінчення терміну повноважень Генеральний прокурор може продовжити свою діяльність в будь-якій обраній ним вакантній посаді прокурора [116].

Таку процедуру можна запровадити в Україні, не змінюючи Конституцію України та не викликаючи зайвий суспільно-політичний резонанс.

На переконання Д. С. Д'ячкова, з метою нівелювання політичної

складової у процесі призначення Генерального прокурора доцільно було б передбачити призначення Генерального прокурора Президентом України із числа осіб, рекомендованих Радою прокурорів України із кандидатів, висунутих Всеукраїнською конференцією прокурорів [43, с. 191]. Д. С. Д'ячков висуває цілком обґрунтовану пропозицію, однак відповідно до закону Генпрокурором може бути не лише прокурор, а особа, яка має стаж роботи в галузі права або досвід роботи у законодавчому та/або правоохоронному органі не менше п'яти років. Тому для того, щоб не змінювати існуючі вимоги до Генерального прокурора, необхідно шукати компромісне рішення. Всеукраїнська конференція прокурорів може висувати власного кандидата або кандидатів, особа може самовисуватись, якщо підпадає під вимоги, а також кандидата може рекомендувати Президент. Рада прокурорів оголошує про конкурс, проводить його публічно. Конкурс відбувається після попереднього відбору кандидатів на основі документів у формі співбесіди у Раді прокурорів.

В межах нашого дослідження доречно ознайомитися з висновком Головного науково-експертного управління від 26.10.2016 р. щодо проекту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» (в частині реформування прокуратури відповідно до європейських стандартів) № 5177-1 від 06.10.2016 р. За цим Проектом пропонується внести зміни до статті 40 Закону, передбачивши конкурсний порядок відбору трьох кандидатів на посаду Генерального прокурора та подання цих кандидатур Президенту України. Експерти звертають увагу, що статтею 40 Закону (у редакції проекту) не врегульовано випадок, коли Президент України відхилить всі три кандидатури на посаду Генерального прокурора або якщо Верховна Рада України не дасть згоду на призначення Генеральним прокурором кандидата, визначеного Президентом України. Крім того, передбачений у змінах до статті 40 порядок формування комісії з проведення конкурсу по відбору кандидатів на посаду Генерального прокурора не узгоджується з положеннями Конституції України, яка вичерпно визначає



повноваження Верховної Ради України та Президента України і не передбачає для них повноваження призначати членів такої комісії [27].

Консолідуючи погляди та пропозиції науковців щодо вимог та порядку обрання Генерального прокурора України, а також зарубіжний досвід, пропонуємо внести зміни до пункту 4 статті 40 Закону України «Про прокуратуру» та викласти її у такій редакції: «Президент України надсилає до Верховної Ради України письмове подання про надання згоди на призначення кандидата на посаду Генерального прокурора, узгоджене з Радою прокурорів. Кандидат на посаду Генерального прокурора повинен пройти відкритий конкурс». Внести зміни до статті 71 Закону України «Про прокуратуру», а саме доповнити ч. 9 ст. 71 пунктом такого змісту: п. 1-1) проводить відкритий конкурс серед претендентів на посаду Генерального прокурора України.

### **3.3 Напрями удосконалення підготовки керівних кадрів в органах прокуратури**

Системц підготовки кадрів в органах прокуратури завжди розглядали в контексті дослідження проблем кадрового забезпечення органів прокуратури України. Здійснення характеристики формування особистості керівника та системи підготовки керівних кадрів в органах прокуратури відбувається на основі результатів теоретико-прикладних досліджень науковців з питань організації діяльності різних органів публічної влади: О. М. Бандурки, В. Т. Білоуса, Д. І. Єрмакова, А. М. Куліша, А. С. Курися, О. М. Литвака, Н. О. Рибалки, В. В. Сухоноса, П. В. Шумського, Ю. А. Чаплинської та ін.

Як справедливо зазначає Ю. А. Чаплинська, в умовах сьогодення важко недооцінити необхідність забезпечення органів прокуратури кваліфікованими кадрами, оскільки саме вони спрямовані на захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства і держави [226, с. 202].

Річною національною програмою під егідою Комісії Україна – НАТО на

2018 рік, затвердженою Указом Президента України від 28 березня 2018 року № 89/2018, передбачено, що демократичні реформи в Україні спрямовані передусім на досягнення європейських демократичних стандартів. Серед конкретних кроків для досягнення зазначеної мети повинні стати реформування системи правоохоронних органів, зокрема органів прокуратури, згідно з європейськими нормами та стандартами; впровадження незалежного, справедливого і доступного судочинства та ін. Головною метою реформування прокуратури, що передбачена Річною національною програмою під егідою Комісії Україна – НАТО на 2018 рік, є удосконалення організації та діяльності прокуратури України з метою імплементації європейських стандартів, підвищення ефективності демократичного цивільного контролю над діяльністю органів прокуратури, забезпечення відкритості та прозорості в їх діяльності. Середньостроковими цілями реформування прокуратури є збалансування системи прокуратури, оптимізація складу її компонентів відповідно до покладених завдань; удосконалення кадрової політики, системи підготовки кваліфікованих фахівців; запобігання зовнішньому втручанню у діяльність органів прокуратури [157].

Визначальну роль в оптимізації складу компонентів системи прокуратури, удосконаленні кадрової політики, запобіганні втручанню у діяльність органів прокуратури зі сторони інших державних органів або приватних осіб відіграє керівник. Досягнення цілей реформи прокуратури можливе лише за умови повного усвідомлення ролі кожного керівника та працівника в цьому процесі.

На сьогодні відбувається формування якісно нової професійної та психологічної культури керівника в органах прокуратури, що зумовлює зміну його іміджу. Керівник в органах прокуратури повинен сприйматися не лише як начальник або особа, яка займає адміністративну посаду, а й як професійний прокурор, публічний службовець, представник системи правосуддя. Адже стати керівником в органах прокуратури є великою відповідальністю перед суспільством та державою.

Дійсно, в сучасних умовах значно підвищуються вимоги до професійно-психологічної культури керівника, якому вже замало мати професійні навички, управлінський досвід, освіту, необхідні також уміння і талант вирішувати складні та різнопланові завдання, які стосуються безпосередньо діяльності прокуратури, враховуючи завдання щодо організації роботи колективу, матеріально-технічного і фінансового забезпечення, виховання прокурорів, забезпечення дисципліни, поєднання різних методів управління, а саме збереження балансу у застосуванні заходів заохочення та стягнення, забезпечення охорони праці, забезпечення режиму конфіденційності у роботі.

Керівник в органах прокуратури має специфічну професійно-психологічну культуру, враховуючи обсяг покладених завдань та відповідальність. На наше переконання, в основу професійно-психологічної культури покладена психологічна культура та професійна етика службовця керівної ланки.

Психологічну культуру керівника складають: культура інтелектуальних процесів; культура комунікативних процесів; культура емоційно-вольових процесів; етика і естетика поведінки керівника; імідж і авторитет керівників в колективах; індивідуально-психологічні властивості особистості, як основа професійних здібностей керівника-лідера [8, с. 266]. Професійна етика регламентує норми поведінки, які безпосередньо стосуються реалізації прокурорами управлінських функцій. Норми повинні бути для всіх прокурорських працівників орієнтиром належної службової та позаслужбової поведінки, що дасть їм змогу як неупередженим особистостям демонструвати високу професійну й особисту культуру [90, с. 7].

Як зазначає С. Одегова, керівник як суб'єкт правового виховання співробітників, повинен стати джерелом імпульсів до правослужняної поведінки, а не сухих інструкцій і правових приписів. Він повинен викликати в людей внутрішнє бажання діяти за законом і в службовому та особистому житті піклуватися про правову сторону своїх дій [104, с. 470]. Такої самої думки дотримується визнаний фахівець у сфері організації діяльності прокуратури

В. В. Сухонос. Він, зокрема, відзначає, що загальну відповідальність за високу дисципліну в колективі несе його керівник, який повинен не тільки вимагати, а й проявляти турботу про підлеглих, створювати в колективі товариську обстановку, взаємоповагу і своєчасно заохочувати кращих. При необхідності проводить індивідуальну виховну роботу з підлеглими. Тобто здійснює безпосередньо виховний вплив на підлеглого з урахуванням його соціально-психологічних особливостей і авторитету в колективі. Керівник має право залучити до виховної роботи і працівників психологічної служби прокуратури [200, с. 106].

Лише завдяки правильно сформованій та високій професійно-психологічній культурі керівника можна здійснювати виховний вплив на членів ввіреного колективу, підтримувати дисципліну, стежити за станом психологічного клімату та вчасно вживати відповідних заходів.

До форм виховної роботи В. В. Сухонос відносить: урочисті заходи, присвячені прийняттю Присяги, оголошення наказів про присвоєння класних чинів, вручення погон, державних і відомчих нагород; урочисті заходи присвячені святкуванню Дня працівника прокуратури України; формування кадрового резерву; атестування; навчання у Національній академії прокуратури України, її інститутах; підвищення кваліфікації і своєї професійної майстерності (стажування на різному рівні, семінари, конференції, доповіді, їх обговорення, засіданнях круглих столів, самостійна підготовка); застосування заходів заохочення, в тому числі матеріального, і відповідальності; наставництво; зустрічі з ветеранами прокуратури; формування стендів, присвячених історії органів і установ прокуратури; відвідування музеїв органів прокуратури, які створені в Генеральній прокуратурі та Національній академії прокуратури України, а також проведення інших соціально-культурних виховних заходів [200, с. 103–104].

На керівників в органах прокуратури покладено обов'язок проведення виваженої дисциплінарної політики, дотримання професійної етики, здійснення внутрішнього контролю, не допускаючи неналежного внутрішнього впливу на

підлеглих. Саме тому окрему увагу необхідно приділити стилю керівництва в органах прокуратури. Під стилем керівництва розуміють процес узгодження роботи своїх підлеглих, зокрема, манеру поведінки керівника стосовно підлеглих, що дозволяє вплинути на них і змусити робити те, що в даний момент потрібно [86, с. 17]. На думку В. Т. Білоуса, стиль керівництва характеризується співвідношенням між владою керівника і тією свободою, якою користуються члени групи при прийнятті рішень. Чим більшою є влада керівника, тим менша роль членів колективу [18, с. 158].

Традиційно виділяють такі стилі керівництва: прагматичний (адміністративний), де переважають економічні, адміністративні та соціально-психологічні методи; діловий чи бюрократичний; директивний або авторитетний; авторитарний; демократичний або ліберальний. Основні риси стилю роботи, які слід формувати в менеджера: принциповість, науковий підхід, високий професіоналізм, відчуття нового, діловитість, організаторська майстерність, критичне ставлення до своєї праці та її результатів; висока вимогливість до себе і підлеглих у поєднанні з постійною турботою про них, висока особиста відповідальність, єдність слова і діла, нетерпимість до проявів бюрократизму, формалізму, самовпевненості [104, с. 963]

Прийнятним та найбільш ефективним стилем керівництва в органах прокуратури ми вважаємо прагматичний. Керівникам має бути неприпустима заорганізованість, формалізм, зайва опіка підлеглих. Принципово непринятними в сучасній прокуратурі є бюрократичний стиль і методи керівництва.

Хоча наука управління ще не дала вичерпної відповіді на питання, «Що робить діяльність керівника найбільш ефективною?», встановлено, що гарний керівник відрізняється наступними характеристиками: професійністю; гнучкістю мислення, що дозволяє йому обрати стиль керівництва, який би відповідав потребам моменту; чесністю стосовно підлеглих; умінням чітко орієнтуватися в обстановці; намаганням підвищувати ефективність роботи всієї організації (установи); здатністю брати на себе відповідальність за наслідки

колективних рішень; здатністю приймати рішення особисто, якщо того потребують обставини [18, с. 158]. На нашу думку, досягненню найбільшої ефективності керівника сприятиме висока самоорганізованість, відчуття соціальної та професійної відповідальності та стійка професійно-психологічна культура.

Основним елементом професійно-психологічної культури керівника є його імідж – вагомий чинник ефективності управління. Імідж керівника є одночасно мотиватором та зразком для підлеглих і справедливо розглядається вченими як складова іміджу всієї системи органів прокуратури.

Оптимізації правового статусу керівника відповідно до європейських стандартів сприятиме формування позитивного іміджу органів прокуратури, який залежить насамперед від іміджу керівника та кожного окремого працівника прокуратури.

Імідж керівника, сформований відповідно до соціальних потреб і очікувань середовища, є чинником неформального управлінського впливу на соціальну групу та сприяє формуванню організаційної та корпоративної культури в організації, покращує психологічний клімат та виконавчу дисципліну [34, с. 42]. Імідж керівника як потужний мотиватор функціонування колективу, організації впливає на співробітників в плані їх самовираження, емоційного стану кожного працівника та соціально-психологічного клімату колективу в цілому, причетності до роботи на фірмі з ефективним менеджментом. Особливість управлінських ролей керівника полягає в безпосередньому впливі на підлеглих, що повинен ґрунтуватися на особистому прикладі, регулярному спілкуванні, попередженні емоційної притупленості, поєднанні вимогливості і демократизму, проведенні принципової лінії роботи, оптимізації власних амбіцій. Позитивний імідж управлінця постає важливим чинником більш досконалого функціонування організації [42]. За Д. І. Єрмаковим, імідж органів прокуратури складається з внутрішнього та зовнішнього іміджу. Внутрішній імідж органів прокуратури представлений іміджем керівника органу прокуратури, іміджем персоналу органів

прокуратури та іміджем компетентності. Зовнішній імідж органів прокуратури включає в себе: соціальний імідж органів прокуратури та професійний імідж органів прокуратури [48, с. 11].

Підсумовуючи погляди науковців, позитивний імідж керівника та стиль його керівництва має безпосередній та визначальний вплив на функціонування прокуратури та її результати.

Імідж керівника містить інформацію про вдалі дії керівника, які є прикладом, зразком поведінки для підлеглих. Зважаючи на це, необхідно виділити наступні критерії вибору моделей поведінки: модель поведінки повинна відповідати поставленим цілям організації і самого керівника; відповідати законам та нормам, прийнятим у суспільстві; уособлювати собою моральну бездоганність; перебувати в єдності зі сформованою обстановкою, ситуацією; мати самокритичну оцінку власної моделі поведінки [228, с. 158–159].

Д. І. Єрмаков наголошує, що вплив кадрового забезпечення на формування позитивного іміджу органів прокуратури виявляється у таких основних положеннях: 1) висока ефективність роботи кожного окремого працівника має безпосередній вплив на ефективність роботи всієї системи органів прокуратури; 2) правильна розстановка кадрів, робота з кадровим резервом, підвищення кваліфікації працівників та проведення їх атестації є гарантом їх ефективної роботи; 3) спеціалізація у навчанні при отриманні вищої освіти або при підвищенні кваліфікації майбутніх або дійсних працівників органів прокуратури дає можливість виховати не тільки спеціальні професійні якості, але і особисті морально-етичні, такі як комунікабельність, культура, психічна стійкість, а також підготувати не просто спеціалістів у певній сфері, а справжніх експертів у своїй справі [48, с. 18].

На імідж керівника впливає дотримання морально-етичних вимог. Керівник повинен не допускати поведінки, що може зашкодити власній репутації, адже репутація керівника відображається на репутації колективу та всієї системи прокуратури.

Можемо констатувати, що удосконалення кадрової політики є першим етапом реформи судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів, в якій окрему увагу необхідно приділити системі підготовки керівних кадрів в органах прокуратури. Оновлення кадрової політики, системи підготовки кваліфікованих фахівців-керівників повинен відповідати не лише європейським стандартам, а й потребам та викликам українського суспільства.

В сучасній прокуратурі декларується проведення структурних, організаційних і кадрових змін. Що стосується кадрового потенціалу, то важливо формувати наступність кадрів, підтримувати середовище для підготовки професіоналів, які здатні змінюватись, адаптуватися, постійно підвищувати свій професійний рівень з метою якісного виконання завдань прокуратури, при цьому зберігаючи тверді та міцні моральні орієнтири.

Бурхливі процеси соціально-політичних перетворень в сучасній Україні поставили на порядок денний пошук нових шляхів і методів керівництва, які відповідають змінам в суспільстві. А це означає, що від керівників потрібно розуміння суті соціальних змін, які відбуваються в суспільстві, і гнучкого застосування своїх посадових прав. Сучасні керівники повинні мати високий рівень інтелекту, володіти позитивними особистісними якостями, щоб своєчасно реагувати на суспільні трансформації. У сукупності особистісних якостей керівників у правоохоронній системі достатньою мірою повинні проявлятися гуманні якості, вектор їх потреб і пріоритетів також повинен бути спрямований на вдосконалення системи управління в правоохоронних органах [3].

Підготовка кадрів визначає не лише динаміку економічного, політичного, соціального розвитку країни, життєвий рівень населення, стан правопорядку й моральності, а й місце всієї держави в глобальному вимірі як члена світової спільноти. Чітке усвідомлення цієї залежності, нагальна потреба йти в ногу з часом, з сучасними світовими тенденціями розвитку правоохоронних систем та систем кримінального судочинства світу спонукають Генеральну прокуратуру України до пошуку нових підходів у реформуванні підготовки кадрів для



органів прокуратури, виробленні й реалізації кадрової політики, зокрема в удосконаленні системи підготовки кадрів [226, с. 203]. Так, дійсно, нові підходи в реформуванні підготовки кадрів, зокрема керівних, зумовлені об'єктивними потребами суспільства.

Основою удосконалення підготовки керівних кадрів в органах прокуратури є навчання. Навчання є і правом, і обов'язком прокурорів, як перед їх призначенням, так і на постійній основі. У цьому разі держави повинні забезпечити прокурорів відповідним рівнем підготовки і освіти як до, так і після їх призначення. Зокрема, на переконання А. М. Куліша, 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 цієї Конвенції; г) принципами і процесуальними нормами управління в судовому контексті; г) 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 [83, с. 95].

Ми повною мірою погоджуємося з вищезазначеним та у контексті вимог сьогодення вважаємо, що одним із інструментів посилення розуміння критеріїв і вимог до керівника прокуратури є навчання керівників в органах прокуратури норм Європейської конвенції з прав людини, практики Європейського суду з прав людини, висновків Венеціанської комісії, наукових публікацій тощо.

Оптимізація діяльності керівника в органах прокуратури відповідно до європейських стандартів та передової практики Європейського Союзу означає реалізацію своєї адміністративної компетенції максимально ефективно та продуктивно, керуючись принципами верховенства права.

Вищезазначені переконання повною мірою відповідають європейським стандартам, закріпленим у Бордоській декларації «Судді та прокурори у

демократичному суспільстві» 2009 року, а саме параграфом 10 Декларації: «Для належного відправлення правосуддя важливим є дотримання загальноприйнятих правових принципів та етичних норм фахівцями, залученими до судового процесу. Підвищення кваліфікації, що передбачає і навчання методам управління, є і правом, і обов'язком суддів та прокурорів. Таке навчання повинне проводитися на основі неупередженості, а також регулярно та об'єктивно оцінюватися щодо його ефективності. Там, де це доцільно, спільне навчання суддів, прокурорів та адвокатів з тем, що становлять спільний інтерес, може сприяти досягненню найвищої якості правосуддя» [19].

Ю. Б. Данильченко в контексті дослідження адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення органів прокуратури України дійшов висновку, що організація безперервного навчання в органах прокуратури є важливим чинником поліпшення якості кадрового складу органів прокуратури та обов'язком кожного працівника. Навчання кадрів має бути постійним процесом, відповідальність за організацію якого повинен нести кожен керівник органів прокуратури. Саме керівники органів прокуратури мають забезпечувати ефективну підготовку і підвищення кваліфікації прокурорських працівників, систематично організовувати заняття з підвищення кваліфікації підпорядкованих працівників, практикувати залучення до проведення навчальних заходів науково-педагогічний склад вищих навчальних закладів, представників судових, правоохоронних та інших державних органів [33, с. 13]. У той самий час Ю. Б. Данильченко не звертає уваги на підготовку саме керівників, адже для забезпечення ефективної підготовки і підвищення кваліфікації прокурорських працівників необхідно самому пройти таку підготовку, щоб знати, як навчати, чому і для чого.

На думку дослідника Р. І. Басараб, основою професіоналізму прокурорів є фундаментальні та спеціальні знання, а також набуті практичні навички. Станом на сьогодні прокурорські кадри поповнюються в основному за рахунок випускників вищих навчальних закладів. Однак останнім часом прокурорська діяльність значно ускладнилася, вимагає посилення професіоналізму, а тому

недостатньо давати майбутньому прокурору лише базові юридичні знання (які також мають бути на належному рівні), необхідно забезпечувати його спеціалізовану підготовку. Для цього навчальний процес повинен бути максимально наближений до потреб практичної діяльності [13, с. 179–180]. Очевидно, що для системи органів прокуратури необхідні люди компетентні, добре освічені, чесні і порядні, які зможуть повернути довіру громадян до діяльності прокурора [37, с. 45].

У контексті цієї наукової дискусії не можна не звернутися до положень Кодексу професійної етики прокурорів, відповідно до яких прокурор повинен постійно дбати про свою компетентність, професійну честь і гідність. Своєю доброчесністю, принциповістю, компетентністю, неупередженістю та сумлінним виконанням службових обов'язків сприяти підвищенню авторитету прокуратури та зміцненню довіри громадян до неї [66].

Реформування та оптимізація діяльності керівного складу в органах прокуратури не може відбуватися без навчання та підвищення кваліфікації. Підвищення ділової кваліфікації шляхом самостійного навчання є службовим обов'язком усіх прокурорсько-слідчих працівників незалежно від займаних посад та стажу роботи в органах прокуратури. Самостійне навчання – це систематичне вивчення в індивідуальному порядку працівником прокуратури нових законодавчих актів, правових і організаційних питань прокурорської діяльності. Самостійне підвищення кваліфікації поєднується з наданням працівникові організаційної та консультативної допомоги керівниками прокуратур, їх структурних підрозділів, а також працівниками Академії прокуратури України [137].

Основними складовими системи (підвищення кваліфікації працівників органів прокуратури України – заув. авт.) є: самостійне навчання; індивідуальні завдання; стажування в структурних підрозділах апаратів прокуратур обласного рівня та Генеральної прокуратури України; спільне (колективне) навчання; навчально-методичні семінари, у тому числі заняття у Школі молодого спеціаліста тощо; науково-практичні конференції; підготовка

працівників, зарахованих до кадрового резерву для висунення на керівні посади; навчання в Інституті підвищення кваліфікації кадрів Національної академії прокуратури України, у тому числі за дистанційною формою [61, с. 38].

Зразковість поведінки та дисциплінованість є основою самоменеджменту керівника. Керівник під час виконання службових обов'язків та реалізації адміністративної компетенції має дотримуватися загальноприйнятих норм поведінки, бути взірцем професійності, доброчесності, вихованості і культури для підлеглих прокурорів. Порушення дисципліни, непристойна поведінка, невиконання або неналежне виконання службових обов'язків, перевищення повноважень є неприпустимими для керівника в органах прокуратури. На підтвердження наших переконань наведемо думку В. В. Сухоноса: «Не останньою формою у виховній роботі є особиста поведінка керівника, як на роботі, так і в побуті, його високий професійний рівень. Він враховує під час виховної роботи не тільки професійну діяльність підлеглого, а й соціальні та виховні аспекти. У спілкуванні він повинен бути однаково вимогливим, доброзичливим і уважним» [200, с. 106].

Ділові та моральні якості, практичний та управлінський досвід є стиржем особистості керівника. На наше переконання, особистість керівника можна сформувати й коригувати, хоча основи та здібності повинні бути закладені в особистості. Отримання нових навичок, знань, вміння спілкуватися з колективом, розподіляти завдання, самоорганізовуватись та організовувати колектив є необхідними навичками керівника, які можна опанувати під час навчання, маючи до цього здібності та бажання. Навчання для керівників може проводитися на різних рівнях, в різних формах та в різних галузях знань.

В умовах кардинальних змін у соціально-політичному житті українського суспільства постійно ускладнюються завдання, що стоять перед прокуратурою України. З огляду на збільшення кількості завдань та їх складність окрему увагу необхідно приділити підготовці, перепідготовці та підвищенню кваліфікації саме керівників в органах прокуратури. Необхідно забезпечити таку систему додаткового навчання керівників, за якої керівників слід направляти перед

вступом на адміністративну посаду або одразу після призначення на адміністративну посаду.

Згідно з вимогами Наказу Генеральної прокуратури України «Про організацію взаємодії органів прокуратури України з Національною академією прокуратури України» заступники Генерального прокурора України, керівники самостійних структурних підрозділів Генеральної прокуратури України, керівники регіональних, місцевих та військових прокуратур зобов'язані брати участь особисто та залучати найбільш компетентних та досвідчених підпорядкованих працівників до навчального процесу в Академії, організовувати та спільно з Академією проводити регіональні навчальні заходи для прокурорів. Ректор Академії поряд з організацією навчального процесу зі спеціальної підготовки кандидатів на посаду прокурора та підвищення кваліфікації прокурорів і державних службовців повинен залучати до проведення занять працівників прокуратури та за необхідності фахівців судових та правоохоронних органів, інших органів державної влади, установ і організацій [162].

Відповідно до Положення про навчальний процес у Національній академії прокуратури України № 96-од від 30.07.2018 р. навчальний процес здійснюється за такими напрямками:

- спеціальна підготовка кандидата на посаду прокурора;
- підвищення кваліфікації прокурорів, в тому числі військових;
- підвищення кваліфікації державних службовців органів прокуратури

[138].

Окремим напрямом навчального процесу, на наше переконання, повинне стати підвищення кваліфікації керівників в органах прокуратури різних рівнів. На таких заняттях поряд з розкриттям найбільш проблемних та актуальних питань діяльності прокурора при виконанні його основних функцій слід приділяти увагу повноваженням керівника державної служби в прокуратурі, діловому мовленню, ролі професійної етики та поведінки прокурора у формуванні іміджу прокуратури, вимогам до професійної етики та поведінки як

самого керівника, так і підлеглих прокурорів. Не менш важливим є проведення тренінгів щодо проведення керівником особистого прийому громадян, організації проведення спільних нарад з іншими органами влади, виступів перед представниками засобів масової інформації, на місцевому та національному телебаченні, формування персонального іміджу, а також практичних занять з психологами щодо формування стресостійкості та навичок щодо підтримання психологічно здорової атмосфери в колективі. Така підготовка неодмінно сприятиме ефективності управління та позитивно впливатиме на весь колектив.

Для керівника важливі знання основ психології для того, щоб бути в змозі оцінити психологічні особливості власної особистості і грамотно використовувати свої сильні і слабкі сторони. Успіх в діяльності викликає у підлеглих бажання ідентифікувати себе з керівником, приймати і розділяти його норми і цінності, а в кінцевому підсумку наслідувати і дотримуватися певної моделі поведінки [228, с. 159].

Таким чином, для підвищення кваліфікації, професійного рівня та управлінських компетентностей необхідні заходи щодо оптимізації навчальних програм Національної академії прокуратури України, розроблених спеціально для керівників.

Однак не можна не відмітити, що певні кроки для підвищення кваліфікації керівників вже зроблено. Так, зокрема, на сайті Національної академії прокуратури України міститься повідомлення, що у період із січня до травня 2018 року для керівників, заступників керівників прокуратур регіонального рівня та місцевих прокуратур проведено круглі столи та лекції-дискусії у межах двотижневого підвищення кваліфікації, які проходили за участю представників Генеральної прокуратури України, Національної поліції України Міністерства екології та природних ресурсів, Державної аудиторської служби, Фонду державного майна Антимонопольного комітету України, суддів місцевих та районних судів, адвокатів, керівництва відділу військових експертиз Київського науково-дослідного інституту судових експертиз,

представників місії Червоного Хреста в Україні, ГО «Ла Страда в Україні», Представництва Дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ) в Україні, ГО «Фундація DEJURE» та інші [135]. Така практика має стати постійною, а зустрічі проводитися систематично з метою змістовного наповнення адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури.

Курси підготовки та підвищення кваліфікації керівників доцільно організовувати щороку строком 3-5 днів на базі Національної академії прокуратури, інших провідних закладів вищої освіти юридичного профілю або на базі навчальних центрів органів виконавчої влади. Заняття на таких курсах можуть проводити керівники департаментів та управлінь Генеральної прокуратури України, провідні вчені, спеціалісти з різних галузей знань – фахівці з податкового, митного, валютного законодавства тощо. Злочинність завжди йде попереду, з'являються нові види правопорушень, що вимагає в першу чергу від керівників спеціальних знань в області банківського, податкового, митного, фінансового, інформаційного, страхового, екологічного, земельного та інших галузей права, а також основ бухгалтерського обліку та деяких економічних наук.

Ми підтримуємо пропозиції вчених стосовно того, що доцільним є введення вивчення морально-етичних норм поведінки до навчальних планів Інституту підвищення кваліфікації кадрів Національної академії прокуратури України для підвищення професійного рівня прокурорських працівників, і особливо керівників органів прокуратури, структурних підрозділів та їх заступників. Також окреслені теми, на нашу думку, слід висвітлювати і в межах навчальних курсів щодо протидії корупції [90, с. 7].

Керівники органів прокуратури повинні бути відповідальними за підготовку майбутніх фахівців і якість їх навчання. Тому саме вони зобов'язані: організувати якісний підбір абітурієнтів до вищих юридичних навчальних закладів, перевагу віддавати особам, які, не зважаючи на конкурс, мають бажання працювати саме в органах прокуратури і за станом здоров'я можуть це робити; розвивати зв'язки з вищими навчальними закладами, студенти яких

мають схильність працювати в органах прокуратури і готові виконати для цього всі необхідні умови; враховуючи недоліки в роботі, які допускають молоді фахівці, пропонувати навчальним закладам, які отримали державне замовлення, внести певні зміни до програми навчання, добиваючись їх максимального зближення з майбутніми професійними обов'язками; забезпечити участь в навчальному процесі наукових працівників, а також досвідчених професіоналів із числа співробітників Національної академії Генеральної прокуратури України, центрального апарату та з інших підрозділів органів прокуратури; за кожним студентом, який проходить практику в органах прокуратури закріпити досвідчених працівників, залучити до наставництва пенсіонерів, які мають можливість і бажання передати свій досвід молоді; разом із наставником та іншими працівниками прокуратури розробити заходи, щоб під час проходження практики і в перші роки служби в органах прокуратури у молодих фахівців формувалися такі необхідні для працівника прокуратури якості, як моральність, психологічна стійкість і професіоналізм [200, с. 132]; на думку автора, Україні потрібні керівники-професіонали, лідери з високим почуттям відповідальності [200, с. 126].

Однак мати знання ще не означає вміти ефективно застосовувати їх на практиці під час вирішення практичних завдань, мати знання з основ управління не означає бути гарним керівником, мати професійні знання та управлінський досвід не означає спрямовувати власну діяльність і діяльність ввіреного колективу на виконання завдань прокуратури й утвердження верховенства права в державі. Лише поєднання професійності, морально-ділових якостей, а також управлінсько-організаторських здібностей та досвіду роботи є запорукою ефективного керівництва. Гарантіями зміни системи управління в органах прокуратури відповідно до європейських стандартів є постійне самовдосконалення, самонавчання та підвищення кваліфікації керівників із різних галузей знань.

### **Висновки до розділу 3**



1. З метою оптимізації адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури розглянуто вимоги до кандидата на посаду Генерального прокурора, процедуру його призначення та строк повноважень, а також вимоги до прокурорів та керівників різних рівнів, в таких країнах, як Молдова, Армения, Російська Федерація, Білорусь, Узбекистан, Туркменістан, Естонія, Латвія, Словаччина, Чехія. Аналіз вимог до посад вищого керівництва прокуратурою в досліджуваних країнах свідчить, що спільними вимогами в усіх країнах є: вища юридична освіта; обов'язкове володіння державною мовою; високі моральні та професійні якості; професійний стаж. Позитивним для України є досвід Республіки Молдова щодо процедури призначення Генерального прокурора.

2. Консолідуючи погляди та пропозиції науковців щодо вимог та порядку обрання Генерального прокурора України, а також зарубіжний досвід, пропонуємо внести зміни до пункту 4 статті 40 Закону України «Про прокуратуру» та викласти її у такій редакції: «Президент України надсилає до Верховної Ради України письмове подання про надання згоди на призначення кандидата на посаду Генерального прокурора України, узгоджене з Радою прокурорів. Кандидат на посаду Генерального прокурора України повинен пройти відкритий конкурс». Внести зміни до статті 71 Закону України «Про прокуратуру», а саме доповнити ч. 9 ст. 71 пунктом такого змісту: п. 1-1) проводить відкритий конкурс серед претендентів на посаду Генерального прокурора України.

3. На підставі аналізу відомчих нормативно-правових актів, якими встановлюються порядок оцінки професійних, морально-ділових якостей кандидатів, а також їх управлінсько-організаторські здібності та досвід роботи, встановлено відсутність єдиних критерій та методики. Запропоновано вироблення єдиної Методики оцінювання прокурорів при вирішенні питання щодо їх призначення на адміністративну посаду, що, по-перше, продемонструє прозорість кадрової політики в органах прокуратури, по-друге, дасть можливість прокуророві орієнтуватися у власних перспективах щодо зайняття

адміністративної посади.

4. На наше переконання, наявність необхідних професійних якостей для того, щоб претендувати на адміністративну посаду, можна розглядати як сукупність професійних знань (умінь та навичок), компетентність щодо вирішення практичних питань, поінформованість про обсяг службових повноважень, обов'язків і завдань, які належать до повноважень прокурора для відповідної адміністративної посади, а також знання, уміння і навички, які він використовує під час здійснення своїх службових обов'язків на адміністративній посаді.

5. Запропоновано досвід роботи або практичний досвід як вимогу для висування на посаду керівника органу прокуратури розглядати враховуючи не лише строк служби в органах прокуратури, хоча це також важливо враховувати, але й строк на адміністративних посадах (пов'язаних із виконанням функції прокуратури). Потребує детальної регламентації така вимога, як досвід управлінської діяльності у галузі права на адміністративних посадах в інших установах, а саме чи обов'язково це повинні бути органи публічної адміністрації. Кандидат на адміністративну посаду повинен не лише мати уявлення, а й демонструвати вміння працювати в умовах стандартних для керівника будь-якого рівня прокуратури. Досвід роботи, крім вищезазначеного, повинен свідчити про здібності кандидата організувати не лише власну роботу, а й роботу певного колективу, що засвідчуватиме також його готовність до відповідальності.

6. Запропоновано започаткувати окремий напрям навчального процесу в Національній академії прокуратури України – підвищення кваліфікації керівників в органах прокуратури різних рівнів. На заняттях в межах підвищення кваліфікації керівників в органах прокуратури різних рівнів поряд з розкриттям найбільш проблемних та актуальних питань діяльності прокурора під час виконання його основних функцій необхідно приділяти увагу повноваженням керівника державної служби в прокуратурі, діловому мовленню, ролі професійної етики та поведінки прокурора у формуванні іміджу

прокуратури, вимогам до професійної етики та поведінки як самого керівника, так і підлеглих прокурорів, навчання норм Європейської конвенції з прав людини, практики Європейського суду з прав людини, висновків Венеціанської комісії, публікацій визнаних науковців України та світу тощо. Не менш важливими є тренінги щодо проведення керівником особистого прийому громадян, організації проведення спільних нарад з іншими органами влади, виступів перед представниками засобів масової інформації, на місцевому та національному телебаченні, формування персонального іміджу, а також практичних занять із психологами стосовно формування стресостійкості та навичок щодо підтримання психологічно здорової атмосфери в колективі.

## ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукової проблеми – визначення сутності, елементів та шляхів оптимізації адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури України. В результаті проведеного дослідження сформульовано ряд висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети та завдань дослідження.

1. Запропоновано керівником в органах прокуратури вважати особу, яка в установленому законом порядку призначена на адміністративну посаду та відповідно до службових повноважень і посадових обов'язків виконує управлінські й організаційно-розпорядчі функції у ввіреному органі чи підрозділі для досягнення завдань і мети діяльності прокуратури України.

2. З'ясовано, що служба в органах прокуратури є публічною професійною діяльністю працівників органів прокуратури, що обіймають відповідні посади прокурорів, військових прокурорів та державних службовців для реалізації повноважень від імені України щодо виконання покладених на органи прокуратури України функцій.

3. Аргументовано, що служба в органах прокуратури є організаційно-управлінським інститутом публічної служби, що являє собою професійну діяльність, спрямовану на виконання цілей, завдань і функцій держави, та включає професійну (спеціалізовану) службу прокурорів, державну службу і військову службу, які органічно пов'язані та працюють на задоволення публічного інтересу. Посадами публічної служби в органах прокуратури є прокурори, державні службовці, військовослужбовці, інші працівники. Принципи, правові та організаційні засади проходження публічної служби в органах прокуратури регламентуються нормами різних законів і нормативно-правових актів. Публічна служба в органах прокуратури має такі ознаки: є державною, має спеціалізований характер, є видом професійної діяльності, регулюється нормами різних законів та галузевих нормативно-правових актів.

4. Акцентовано увагу на порядку призначення на адміністративні посади

прокурорів – іншими словами, на посади керівників. Установлено, що такі повноваження мають Генеральний прокурор України та керівники прокуратур вищого рівня самостійно або за участі Ради прокурорів України. Обґрунтовано, що Генеральний прокурор України має повноваження щодо призначення на адміністративні посади керівників у прокуратурах усіх рівнів: 1) у Генеральній, місцевій та регіональній прокуратурах; 2) у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі; 3) у військовій прокуратурі. За погодженням із Радою прокурорів він призначає керівників на найбільш відповідальні адміністративні посади, якими є посади першого заступника Генерального прокурора, заступника Генерального прокурора України керівника регіональної прокуратури, першого заступника керівника регіональної прокуратури, заступника керівника регіональної прокуратури, керівника місцевої прокуратури.

5. Підкреслено, що адміністративна правосуб'єктність керівника в органах прокуратури полягає в його здатності виступати від імені органів прокуратури, мати права та обов'язки, визначені законом, власними діями реалізувати надані права, виконувати обов'язки управлінського характеру і нести адміністративну та дисциплінарну відповідальність як за власні дії або бездіяльність, так і за діяння членів ввіреного колективу. Зміст такої правосуб'єктності полягає в сукупності прав, свобод та обов'язків керівника управлінського характеру. У цьому разі свобода керівника полягає у виборі доступних форм та методів діяльності, організації роботи з колективом, підвищенні як власного професійного рівня, кваліфікації, так і ввіреного колективу. Порядок набуття адміністративної правосуб'єктності керівника в органах прокуратури має особливий характер з огляду на вимоги до такої особи, особливої процедури призначення та звільнення залежно від адміністративної посади, і починається з моменту призначення особи на адміністративну посаду.

6. Наголошено, що особливості адміністративно-правового статусу прокурора, який займає адміністративну посаду, виражені в його правах, обов'язках, відповідальності. Адміністративно-правовий статус керівника в органах прокуратури має складний характер, адже поєднує правовий статус

особи, прокурора, керівника, органів прокуратури (зокрема окремого органу чи підрозділу прокуратури), що потребує свого вираження в адміністративному законодавстві. Установлено, що адміністративно-правовий статус керівника в органах прокуратури – це врегульоване нормами адміністративного права правове становище прокурора, який займає адміністративну посаду в системі органів прокуратури, що характеризується спеціальними вимогами до посади, порядком призначення і звільнення, сукупністю прав, обов'язків, функцій, правообмежень, гарантій незалежності та відповідальності.

7. З'ясовано, що основними характеристиками адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури є:

1) адміністративно-правовий статус керівника в органах прокуратури, урегульований адміністративно-правовими нормами;

2) зміст адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури становлять адміністративна компетенція, тобто права та обов'язки, функції, форми, методи діяльності та адміністративна відповідальність;

3) адміністративно-правовий статус керівника в органах прокуратури визначає місце керівника в ієрархічній системі органів прокуратури чи окремого підрозділу.

8. Запропоновано під адміністративною компетенцією керівників в органах прокуратури розуміти комплекс урегульованих адміністративно-правовими нормами засобів управління, які надаються прокурору, який займає адміністративну посаду в органах прокуратури, та спрямований на забезпечення реалізації внутрішніх і зовнішніх управлінських процесів для виконання відповідних функцій та завдань прокуратури.

9. Розкрито функції керівника в органах прокуратури як основу реалізації його адміністративної компетенції та з'ясовано, що керівники в органах прокуратури виконують такі функції: загального керівництва (організація та спрямування роботи), представницьку, планування, контролю, прийняття управлінських рішень, координаційну, кадрову, інформаційно-аналітичну,

виховну, взаємодії з інститутами громадянського суспільства та ін. Аналіз означених функцій дозволив дійти висновку, що функції керівника органу прокуратури перетинаються між собою та їх перелік не є вичерпним.

10. Запропоновано під формою управління в органах прокуратури розуміти виражене волевиявлення, що реалізується відповідно до норм законів та відомчих нормативно-правових актів у межах адміністративної компетенції для досягнення поставленої мети керівництва. Установлено, що методами управлінської діяльності керівника в органах прокуратури є нормативно передбачені способи реалізації функцій управління шляхом впливу суб'єкта (керівника) на об'єкт управління (підлеглий прокурор, службовець або ввірений колектив) для досягнення завдань прокуратури.

11. Підкреслено, що в органах прокуратури прийняття управлінських рішень та інших організаційно-розпорядчих актів здійснюють різні суб'єкти за різними формами:

1) Генеральний прокурор України: накази, розпорядження, інструкції, вказівки, завдання, доручення, рішення, листи;

2) заступники Генерального прокурора України: накази з кадрових питань, розпорядження, вказівки, рішення, завдання;

3) керівники структурних підрозділів: завдання, доручення, листи, рішення, рекомендації, зауваження, пропозиції;

4) прокурори регіональних прокуратур: накази, вказівки, рішення, завдання, клопотання, рекомендації;

5) прокурори місцевих прокуратур: накази, рішення, вказівки;

6) Науково-методична рада Генеральної прокуратури: рішення, доручення (секретарю та членам ради), методичні рекомендації, інші документи методичного спрямування (рекомендації, пам'ятки, спрямовані на удосконалення організації роботи, формування єдиної практики з певної тематики та окремих проблемних питань прокурорської діяльності);

7) Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів: рішення;

8) Рада прокурорів: рішення.

12. На підставі аналізу відомчих нормативно-правових актів, якими встановлюються порядок оцінювання професійних, морально-ділових якостей кандидатів, а також їх управлінсько-організаторські здібності та досвід роботи, встановлено відсутність єдиних критеріїв та методики оцінювання якостей кандидатів. Запропоновано вироблення єдиної Методики оцінювання прокурорів під час вирішення питання щодо їх призначення на адміністративну посаду, що, по-перше, продемонструє прозорість кадрової політики в органах прокуратури, по-друге, дасть можливість прокуророві орієнтуватися у власних перспективах щодо зайняття адміністративної посади.

13. За результатом аналізу досвіду зарубіжних країн щодо порядку призначення керівників в органах прокуратури запропоновано внести зміни до пункту 4 статті 40 Закону України «Про прокуратуру» та викласти її в такій редакції: «Президент України надсилає до Верховної Ради України письмове подання про надання згоди на призначення кандидата на посаду Генерального прокурора, узгоджене з Радою прокурорів. Кандидат на посаду Генерального прокурора повинен пройти відкритий конкурс». Внести зміни до статті 71 Закону України «Про прокуратуру», а саме доповнити ч. 9 ст. 71 пунктом такого змісту: «п. 1-1) проводить відкритий конкурс серед претендентів на посаду Генерального прокурора України».

14. Установлено, що для удосконалення підготовки керівних кадрів в органах прокуратури необхідно започаткувати окремий напрям навчального процесу в Національній академії прокуратури України – підвищення кваліфікації керівників в органах прокуратури різних рівнів. На заняттях у межах підвищення кваліфікації керівників в органах прокуратури різних рівнів поряд із розкриттям найбільш проблемних та актуальних питань діяльності прокурора при виконанні його основних функцій необхідно приділяти увагу повноваженням керівника державної служби в прокуратурі, діловому мовленню, ролі професійної етики та поведінки прокурора у формуванні іміджу прокуратури, вимогам до професійної етики та поведінки як самого керівника, так і підлеглих прокурорів, навчанню норм Європейської конвенції з прав



людини, практиці Європейського суду з прав людини, висновкам Венеціанської комісії, публікаціям визнаних науковців України та світу тощо. Не менш важливим є проведення тренінгів щодо здійснення особистого прийому громадян керівником, організації проведення спільних нарад з іншими органами влади, виступів перед представниками засобів масової інформації, на місцевому і національному телебаченні, формування персонального іміджу, а також практичних занять із психологами щодо формування стресостійкості та навичок щодо підтримання психологічно здорової атмосфери в колективі.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса: Юридична література, 2003. 896 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / за ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Юридична думка, 2004. Т. 1 : Загальна частина. 584 с.
3. Александров Ю. В. Погляди вчених на ціннісно-орієнтаційну спрямованість керівників органів внутрішніх справ, судів і прокуратури. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми* : тези доп. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 25 листоп. 2016 р.) / МВС України, МОН України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2016. С. 11–13.
4. Армаш Н. О. Керівник органу виконавчої влади: адміністративно-правовий статус. Запоріжжя : ГУ «ЗІДМУ», 2006. 248 с.
5. Армаш Н. О. Адміністративно-правовий статус керівників органів виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2005. 200 с.
6. Артюх С., Коваленко Є. Реализация системного подхода при анализе педагогической деятельности. *Теорія і практика управління соціальними системами*: щоквартальний науково-практичний журнал. Харків: НТУ «ХП», 2000. № 1. С. 34–40.
7. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекц. Москва: Омега-Л, 2004. 282 с.
8. Бандурка А. М., Бочарова С. П., Землянская Е. В. Профессионализм и лидерство. Харьков: ТИТУЛ, 2006. 578 с.
9. Бандурка А. М., Бочарова С. П., Землянская Е. В. Психология управления. Харьков: ООО «Фортуна-пресс», 1998. 464 с.
10. Бандурка О. М. Теорія і практика управління в органах внутрішніх справ. Харків, 2004. 780 с.

11. Бандурка О. О. Управління Державною податковою службою в Україні: монографія. Харків: Вид-во: НУВС, 2005 504 с.
12. Бандурка О. О. Управління Державною податковою службою в Україні: організаційно-правові аспекти : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Київський міжнародний ун-т. Київ, 2007. 499 с.
13. Басараб Р. І. Організаційно-правові засади діяльності Генерального прокурора України: дис ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Київ, 2015. 245 с.
14. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов. Москва: Изд-во «БЕК», 1996. 368 с.
15. Берлач А. І. Теоретичні основи адміністративно-правового статусу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3 (9). С. 95–103.
16. Билиця І. О. Професійна етика прокурора: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса, 2014. 22 с.
17. Білодід І. М. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури в умовах реформування правоохоронної системи України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2016. 22 с.
18. Білоус В. Т. Координація управління правоохоронними органами України по боротьбі з економічною злочинністю (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Національна академія держ. податкової служби України. Ірпінь, 2004. 448 с.
19. Бордоська декларація «Судді та прокурори у демократичному суспільстві»: Декларація Ради Європи від 18 листопада 2009 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/994\\_a50](https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/994_a50).
20. Боршуляк І. І. Організаційно-правові засади проходження служби в органах прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Київ, 2015. 259 с.
21. Брус І. І. Порядок призначення прокурора на адміністративну посаду. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 1. С. 208–211. URL: [http://lsej.org.ua/1\\_2015/55.pdf](http://lsej.org.ua/1_2015/55.pdf).

22. Бурбика М. М. Робота з персоналом в органах прокуратури України: організаційно-правові питання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ : б. в., 2007. 20 с.
23. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. Київ: Юридична думка, 2007. 992 с.
24. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
25. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2004. 1840 с.
26. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Ін-Юре, 2002. 668 с.
27. Висновок Головного науково-експертного управління від 26.10.2016 р. щодо проекту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» (в частині реформування прокуратури відповідно до європейських стандартів) № 5177-1 від 06.10.2016 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60211](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60211).
28. Головач А. В. Керівник в органах державної податкової служби: адміністративно-правовий статус: монографія. Харків: Золота миля, 2011. 499 с.
29. Горзов А. Службова кар'єра державного службовця органів прокуратури в Україні. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2017. № 3. С. 54–60. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/ua/pdf/3-2017/gorzov.pdf>.
30. Горзов А. П., Устименко В. В. Актуальні питання кадрового забезпечення в органах прокуратури України. *Європейські перспективи*. 2014. № 10. С. 42–46.

31. Гречанюк С., Мартинюк О. Деякі питання сучасного визначення місця прокуратури в системі органів публічного управління. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2017. № 1 (13). С. 55–62.
32. Давыденко Л. М. Проблемы предупреждения преступности органами прокуратуры: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.09. Харьков, 1989. 42 с.
33. Данильченко Ю. Б. Адміністративно-правове регулювання кадрового забезпечення органів прокуратури України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2015. 20 с.
34. Делія О. В. Імідж керівника як чинник оптимізації управління персоналом. *Збірник наукових праць ЧДТУ*. 2012. Вип. 32, ч. II. С. 42–44.
35. Дерев'янка В. В. Організаційно-правові засади роботи з кадрами в органах прокуратури : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2012. 20 с.
36. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. 384 с.
37. Діхтієвський П. В., Бабінська А. В. До питання права громадян на зайняття посади прокурора в Україні. *Адміністративне право і процес*. 2018. № 1 (20). С. 42–49.
38. Добровольская Т. Н. Понятие и система принципов организации и деятельности советской прокуратуры. *Вопросы теории и практики прокурорского надзора*. Москва, 1976. С. 54–66.
39. Добровольський Д. М. Незалежність як засада організації та діяльності органів прокуратури : дис. ... канд. юрид. наук ; 12.00.10. Одеса, 2017. 195 с.
40. Дрига М. Д., Дячук С. І. Вирішення судами питань, пов'язаних з кримінально-правовою оцінкою діянь особи, що віддала чи виконала злочинний наказ. *Вісник Верховного Суду України*. 1999. № 3 (13). 34 с.
41. Друкер П. Ф. Управление, нацеленное на результат: пер. с англ. Москва: Школа бизнеса, 1994.

42. Дуднева Ю., Кірьян О. Імідж керівника як управлінська та соціально-психологічна категорія. *Вісник національного технічного університету «ХПИ»*. 2012. № 15. URL: [http://www.nbuu.gov.ua/portal/natural/vcpi/TPtEV/2012\\_15/statti/14Dydnev.pdf](http://www.nbuu.gov.ua/portal/natural/vcpi/TPtEV/2012_15/statti/14Dydnev.pdf).

43. Д'ячков Д. С. Принципи організації та діяльності прокуратури України в умовах її реформування: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2018. 225 с.

44. Евтихийев И. И. Виды и формы административной деятельности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 1948. 267 с.

45. Євдокіменко С. А. Адміністративно-правові засади становлення військових прокуратур в Україні: дис. ... канд. юрид. наук.: спец. 12.00.07. Київ, 2017. 243 с.

46. Ємець Л. Адміністративно-правові форми управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 7. С. 62–67.

47. Єрмаков Д. І. Роль та значення управлінсько-виховної роботи з кадровим складом органів прокуратури у формуванні їх позитивного іміджу. *Форум права*. 2012. № 4. С. 336–342.

48. Єрмаков Д. І. Адміністративно-правове забезпечення формування позитивного іміджу органів прокуратури України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Херсон, 2013. 21 с.

49. Журавель Я. Форми управлінської діяльності органів місцевого самоврядування. *Підприємництво, господарство і право*. 2007. № 5. С. 113–116.

50. Загорецька О. М. Наказ як основний розпорядчий документ організації: документознавчий аналіз. *Студії з архівної справи та документознавства*. 2008. Т. 16. С. 84–89.

51. Звіт Ради прокурорів України про виконання завдань органів прокурорського самоврядування, стан фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури від 20.12.2018. Офіційний сайт Генеральної прокуратури. URL: [https://www.gp.gov.ua/ua/rpu17.html?\\_m=publications&\\_t=cat&id=117645](https://www.gp.gov.ua/ua/rpu17.html?_m=publications&_t=cat&id=117645)

52. Івчук М. Ю. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 19 с.
53. Ізотова М. О. Правовий статус керівника місцевої прокуратури : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2018. 20 с.
54. Іллічов М. О. Загальні функції посадової особи органів внутрішніх справ України. *Вісник Одеського інституту внутрішніх справ*. 2001. № 3. С. 61–66.
55. Інструкція з діловодства в органах прокуратури України : Наказ Генеральної прокуратури України 24.02.2016 р. № 103. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0103900-16>.
56. Іншин М. І. Організаційні аспекти діяльності органів прокуратури. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2007. Вип. 36. С. 233–239.
57. Іщук О. С. Адміністративна юрисдикція органів прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2011. 214 с.
58. Керівні принципи, що стосуються ролі осіб, які здійснюють судове переслідування: Міжнародний документ ООН від 07.09.1990 р. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_859](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_859).
59. Каркач П. М. Організація роботи районної, міської прокуратури : наук.-практ. посіб. Харків : Право, 2013. 336 с.
60. Каркач П. М., Лапкін А. В. Правові основи прокурорської діяльності в Україні : наук.-практ. посіб. Харків : Право, 2011. 264 с.
61. Козьяков І. Підвищення кваліфікації прокурорів. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2016. № 2 (44). С. 37–43.
62. Клочко І. О. Органи прокуратури України в системі суб'єктів протидії корупції: адміністративно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Суми: Сумський державний університет, 2018. 227 с.
63. Кобилянський О. М. Адміністративно-правові відносини, що

виникають за участі органів прокуратури : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 20 с.

64. Ковбасюк Ю. В. Державна служба: підруч. Київ : НАДУ, 2012. 372 с.

65. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

66. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів, затверджений 27 квітня 2017 року / Нормативні акти та інші документи / Документи, прийняті та затверджені Всеукраїнською конференцією прокурорів. Офіційний веб-сайт Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. URL: <https://www.kdkp.gov.ua/page/approved-documents>.

67. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

68. Козлов А. Ф. Конституционные принципы прокурорского надзора. Прокурорский надзор и укрепление социалистической законности в советском государстве. Свердловск: УрГУ, 1981. 149 с.

69. Коломоець Т. О., Шемякін О. В. Прокурор в адміністративно-юрисдикційних провадженнях: питання теорії та практики: монографія. Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2012. 220 с.

70. Коломоець Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

71. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

72. Комзюк А. Т. Адміністративно-правові засоби здійснення митної справи: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 206 с.

73. Конопльов В. В. Місце керівника у процесі підготовки та прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ. *Кримський юридичний вісник*. 2009. № 1. URL: [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Kyuv/2009\\_1/1-5/01.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Kyuv/2009_1/1-5/01.pdf).



74. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
75. Конституция Республики Армения от 5 июля 1995 года. URL: <https://www.president.am/ru/constitution-2015/>.
76. Конституция Республики Беларусь от 5 марта 1994 года. URL: <http://pravo.by/main.aspx?guid=6351>.
77. Корж В. Новий підхід до визначення основних функцій органів прокуратури та пріоритетних напрямів її діяльності. *Вісник прокуратури*. 2011. № 1. С. 68–75.
78. Косюта М. В. Перспективи реформування законодавства про прокуратуру. *Вісник прокуратури*. 2007. № 7. С. 12 – 17.
79. Кредісов А. І., Панченко Є. Г., Кредісов В. А. Менеджмент для керівників. Київ: Т-во «Знання», КОО, 1999. 556 с.
80. Критерії оцінювання прокурорів при вирішенні Радою прокурорів України питання щодо внесення рекомендації про призначення прокурора на адміністративну посаду: рішення Ради прокурорів України від 31 жовтня 2017 року № 36. URL: [https://www.gp.gov.ua/userfiles/Rishennja\\_\\_36.pdf](https://www.gp.gov.ua/userfiles/Rishennja__36.pdf).
81. Кулинич С. А. Управлінські процедури і діяльності органів прокуратури України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2007. 192 с.
82. Куліш А. М. Організаційно-правові засади функціонування правоохоронної системи України: монографія в 2 ч. Суми: Вид-во Сумського державного університету. 2007. Ч. 1. 220 с.
83. Куліш А. М. Проблеми кадрового забезпечення органів прокуратури України. *Форум права*. 2006. № 2. С. 94–97. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2006-2/06kamopu.pdf>.
84. Культура й етика в публічному адмініструванні: наукова розробка / С. М. Серьогін, О. В. Антонова, І. І. Хожило та ін. Київ: НАДУ, 2010. 40 с.
85. Курись А. С. Нормативно-правові засади адміністративної діяльності керівника в органах прокуратури України. *Форум права*. 2011. № 2. С. 483–490. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11kacopu.pdf>.

86. Курись А. С. Адміністративно-правовий статус керівника в органах прокуратури : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2011. 20 с.
87. Курись А. С. Вимоги до керівника як організатора управління в органах прокуратури України. *Право і безпека*. 2011. № 3 (40). С. 64–69.
88. Лата Н. Ф. Адміністративно-правове регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Київ. нац. торг.-екон. ун-т. Київ, 2004. 198 с.
89. Лебедев П. Н. Социальное управление. Ленинград: Изд-во Ленинградского ун-та, 1982. 256 с.
90. Литвак О., Шумський П. Реформування морально-етичних вимог до прокурора. *Вісник національної академії прокуратури*. 2012. № 4. С. 5–9.
91. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. Вид. 2-ге, допов. та переробл. Київ: Атіка, 2003. 576 с.
92. Малюга В. І. Принципи організації та діяльності прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Київ, 2002. 205 с.
93. Манькут А. Поняття юридичної відповідальності працівників прокуратури. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 2. С. 158–161.
94. Марков М. Теория социального управления. Москва: Прогресс, 1978. 447 с.
95. Медведько О. І. Організаційно-управлінські функції і повноваження Генерального прокурора України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2010. 19 с.
96. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. Москва: Дело, 1992. 698 с.
97. Методика оцінки професійного рівня, досвіду, морально-ділових якостей та перевірки готовності до здійснення повноважень в органі прокуратури вищого рівня при співбесіді при проведенні конкурсу для зайняття вакантної або тимчасово вакантної посади прокурора: Рішення кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 24.10.2017 р. № 39зп-17. / Офіційний веб-сайт Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. URL:

[http://www.kdkp.gov.ua/ua/commission\\_decision.html?\\_m=publications&\\_t=rec&i\\_d=771](http://www.kdkp.gov.ua/ua/commission_decision.html?_m=publications&_t=rec&i_d=771).

98. Миколенко В. А. Прокуратура України як суб'єкт адміністративного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07 / Міжрег. акад. упр. перс. Київ, 2011. 19 с.

99. Миколенко В. А. Правова модернізація органів прокуратури України в умовах європейської міждержавної інтеграції: загальнотеоретичне дослідження : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Івано-Франківськ, 2017. 36 с.

100. Михайленко А. Р. Сущность принципов организации и деятельности советской прокуратуры на современном этапе развития законодательства. *Проблемы правоведения*. Киев, 1983. Вып. 44. С. 124–128.

101. Михайленко О. Р. Статус Генерального прокурора України: історія, теорія і сучасність. *Юридична Україна*. 2003. № 2. С. 20–25.

102. Мичко М. І. Проблеми організації роботи апарату обласної прокуратури: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Харків, 1995. 17 с.

103. Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т. Т. III. Поліцейський менеджмент: історія та сучасність / відп. ред.: Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, Є. М. Моїсеєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. Харків, 2006.

104. Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т. / В. В. Коваленко, Ю. І. Римаренко, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. Київ: Аттіка, 2011. Т. VII. Адміністративно-правове забезпечення поліцейської діяльності. 1120 с.

105. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб: Міжнародний документ Організація Об'єднаних Націй від 23.07.1996 р. № 995\_788. Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію. Київ: Школяр, 1999.

106. Модельний кодекс поведінки державних службовців: додаток до Рекомендації № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців, прийнята Комітетом міністрів на 106 сесії 11 травня 2000 року. URL:

[http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/7\\_Zapobigannya%20ta%20protydiya%20proyavam%20korup/Legislation/Legislature/Rekomend\\_poved\\_DS.pdf](http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/7_Zapobigannya%20ta%20protydiya%20proyavam%20korup/Legislation/Legislature/Rekomend_poved_DS.pdf).

107. Мудров А., Європіна І. Правовий статус керівника в системі органів прокуратури. *Вісник прокуратури*. 2014. № 1. С. 103–109.

108. Музичук О. М. Уточнення сутності категорії «правовий статус» суб'єкта адміністративно-правових відносин та його елементного складу. *Форум права*. 2008. № 1. С. 316–321.

109. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / ред. кол.: К. О. Ващенко, І. Б. Коліушко, В. П. Тимощук, В. А. Дерещ (відп. ред.). Київ: ФОП Москаленко О. М., 2017. 796 с.

110. Неврозов О. Б. Адміністративно-правовий статус прокуратури в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2017. 235 с.

111. Неугодніков А. О. Правовий статус адміністративного суду в Україні: адміністративно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Одеса, 2006. 166 с.

112. Нечипоренко С. І. Адміністративно-правові засади проходження служби в органах прокуратури : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2011. 20 с.

113. Нечипоренко С. І. Проходження служби в органах прокуратури як різновид публічної служби. *Актуальні проблеми держави і права*. 2010. Вип. 56. С. 18–23.

114. Ніндіпова В. Окремі питання визначення правового статусу Генерального прокурора України. *Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 2–3 жовт. 2006 р. Київ, 2006. С. 63–66.

115. Новий тлумачний словник української мови: у 3 т. Т. 1: А–К / уклад.: В. В. Яременко, О. М. Сліпушко. Київ: АКОНІТ, 2006. 926 с.

116. О прокуратуре: Закон Республики Молдова Nr. 3 от 25.02.2016 г. URL: <http://lex.justice.md/ru/363882/>.

117. О прокуратуре Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 17.01.1992 г. № 2202-І. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&vkart=card&nd=102014157&rdk=>.

118. О прокуратуре Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 8 мая 2007 г. № 220-З. Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. URL: <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0 =Н10700220>.

119. О прокуратуре: Закон Республики Узбекистан № 257-ІІ от 29 августа 2001 г. URL: <http://www.lex.uz/ru/docs/106197?otherlang=1>.

120. О прокуратуре Туркменистана: Закон Туркменистана от 21 ноября 2015 года № 305-V. URL: [http://minjust.gov.tm/ru/mmerkezi/doc\\_view.php?doc\\_id=15071](http://minjust.gov.tm/ru/mmerkezi/doc_view.php?doc_id=15071).

121. Овсянко Д. М. Административное право : учеб. пособ. для юрид. ф-тов. и ин-тов. Москва: Юристъ, 1995. 303 с.

122. Овсянко Д. М. Государственная служба Российской Федерации : учеб. пособие. Москва : Юристъ, 1996. 207 с.

123. Озерський І. В., Дерев'янку В. В. Кадровий менеджмент в органах прокуратури : монографія. Полтава : Полтавський літератор, 2012. 504 с.

124. Озерський І. В. Сутність управлінської діяльності в органах прокуратури. *Право і суспільство*. 2010. № 2. С. 68–72.

125. Омельчук Л. В., Клітинська А. Р. Європейський досвід організації органів прокуратури. *Міжнародний юридичний вісник*: збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. 2016. Вип. 1 (3). С. 199–204.

126. Орбан-Лембрик Л. Е. Соціальна психологія: посібник. Київ: Академвидав, 2003. 446 с.

127. Організація роботи та управління в органах прокуратури: навчальний посібник у запитаннях і відповідях / за заг. ред. М. К. Якимчука та І. В. Європіної Київ: Нац. акад. прокуратури України, 2009. 207 с.

128. Організація управління персоналом в органах внутрішніх справ : моногр. дослідж. / В. Д. Сущенко, А. М. Смирнов, О. І. Коваленко та ін. Київ : Нац. акад. внутр. справ України, 1999. 352 с.

129. Ортинський В. Л., Кісіль З. Р., Ковалів М. В. Управління в органах виконавчої влади України: навч. посіб. Київ: Центр учбової літератури, 2008. 296 с.

130. Основи публічного адміністрування : посіб. для підготовки до іспиту / Ю. П. Битяк, Н. П. Матюхіна, М. С. Ковтун та ін.; за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Харків : Право, 2016. 128 с.

131. Петренко О. С. Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.03. Дніпро, 2008. 20 с.

132. Петришин А. В. Правовой режим государственной службы: вопросы общей теории : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харьков, 1998. 383 с.

133. Петришин А. В. Государственная служба: Историко-теоретические предпосылки. Сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ. Национальная юридическая академия им. Ярослава Мудрого. Харків: Факт, 1998. 167 с.

134. Петрова А. О. Адміністрування роботи з кадрами в органах прокуратури України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2016. 20 с.

135. Підвищення кваліфікації прокурорів та державних службовців органів прокуратури / Головна / Навчання / Інформація. Офіційний сайт Національної академії прокуратури України. URL: <http://naru.com.ua/uk/navchannya/informatsiya/>.

136. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / за ред. Ю. Ф. Кравченка. Київ: НАВСУ, 1999. 702 с.

137. Положення про єдину систему підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України: Наказ

Генеральної прокуратури України 11.04.2007 р. № 583ц. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0583900-07>.

138. Положення про навчальний процес в Національній академії прокуратури України № 96-од від 30.07.2018 р. URL: <http://napu.com.ua/wp-content/uploads/2018/11/Polozhennya-pro-navchalniy-protses-v-NAPU.pdf>.

139. Положення про проходження військової служби відповідними категоріями військовослужбовців: Указ Президента України від 7 листопада 2001 року № 1053/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1053/2001>.

140. Положення про Раду прокурорів України, затверджене Всеукраїнською конференцією прокурорів від 27 квітня 2017 року. Офіційний сайт Ради прокурорів / Нормативні основи діяльності. URL: <https://rpu.gp.gov.ua/ua/krada/normosnovu.html>.

141. Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України: Наказ Генеральної прокуратури України від 12 квітня 2016 року № 149. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/polstr.html>.

142. Пономарьов О. С. Культурологічний аспект фахової підготовки професійних керівників. *Теорія і практика перебудови економіки*: зб.наук. праць Черкаського інженерно-технологічного інституту. Спец. вип.: Матер. міжнародного симпозіуму «Наука і підприємництво». Черкаси: ЧІТІ, 2001. С. 333–337.

143. Пономарьов О. С., Романовський О. Г. Морально-етичні основи діяльності сучасного керівника в системі професійної етики. *Вестник ХГПУ*. 1998. Вип. 13. Харків: ХГП. С. 57–65.

144. Попович Є. М. Дисциплінарна відповідальність працівників органів прокуратури України: правові проблеми та шляхи їх вирішення. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2012. № 3. С. 22–26.

145. Попович Є. М. Методи управління органами прокуратури. *Форум права*. 2010. № 2. С. 395–402.

146. Попович Є. М. Управління органами прокуратури України: організаційно-правові проблеми : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 387 с.

147. Порядок подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації: Наказ Міністерства юстиції України від 12.04.2005 р. № 34/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05>.

148. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Наукова думка, 2007. 585 с.

149. Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19>.

150. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 року № 2232-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12>.

151. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України № 1401-VIII від 02.06.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19>.

152. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

153. Про затвердження антикорупційної програми Генеральної прокуратури України на 2018 рік: Наказ Генеральної прокуратури України від 28.02.2018 р. № 36. URL: [https://www.gp.gov.ua/ua/ngpu2019.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=243414](https://www.gp.gov.ua/ua/ngpu2019.html?_m=publications&_t=rec&id=243414).

154. Про затвердження Переліку відомостей, що становлять службову інформацію та можуть міститися в документах органів прокуратури України: Наказ Генеральної прокуратури України від 15.11.2017 р. № 325. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0325900-17#n8>.

155. Про затвердження Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури: Наказ Генеральної прокуратури України від 18.12.2017 р. № 351. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0113-18>.



156. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: Постанова Кабінету міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF>.

157. Про затвердження Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО на 2018 рік: Указ Президента України від 28 березня 2018 року № 89/2018. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/892018-23882>.

158. Про накладення дисциплінарного стягнення на заступника прокурора Тернопільської області Мукана І. Я.: Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів № 296дп-18 від 04 липня 2018 року. Офіційний сайт Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. URL: <https://www.kdkp.gov.ua/decision/2018/07/4/407>.

159. Про накладення дисциплінарного стягнення щодо заступника керівника Дніпропетровської місцевої прокуратури № 1 Дніпропетровської області Литвиненка О. С.: Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів № 407дп-18 від 19.09.2018. Офіційний сайт Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. URL: <https://www.kdkp.gov.ua/decision/2018/09/19/205>.

160. Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України: Наказ Генеральної прокуратури України від 19.01.2017 року № 15. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/1nordoc.shtml>

161. Про особливості діяльності військових прокуратур: Наказ Генеральної прокуратури України від 29.08.2014 р. № 12гн. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0012900-14>.

162. Про організацію взаємодії органів прокуратури України з Національною академією прокуратури України: Наказ ГПУ № 148 від 11.04.2016 р. URL: [http://napu.com.ua/wp-content/uploads/2016/12/Nakaz\\_GPU\\_\\_148\\_v1d\\_11.04.2016.pdf](http://napu.com.ua/wp-content/uploads/2016/12/Nakaz_GPU__148_v1d_11.04.2016.pdf).

163. Про очищення влади : Закон України від 16.09.2014 р. № 1682-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18/card2#Card>.

164. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 р. №1697-VII. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.

165. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : Закон України від 20.12.1991 р. № 2011-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12>.

166. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки: Указ Президента України від 20.05.2015. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276/2015>.

167. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.

168. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

169. Проневич О. С. Деонтологічні стандарти професійної діяльності працівників прокуратури: нормативно-ціннісна основа та правова регламентація. *Право і безпека*. 2014. № 4. С. 167–173.

170. Професійна етика прокурора: навч. посіб. / С. Подкопаєв, Г. Попов, О. Соколова, П. Шумський; за заг. ред. О. Литвака. Київ; Дрогобич: Посвіт, 2012. 127 с.

171. Публічна служба в Україні: концепція та практика регіональної кадрової політики : наук. розробка / О. І. Сушинський, О. В. Худоба, Д. Д. Заяць та ін. Київ : НАДУ, 2013. 64 с.

172. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. Київ: Конус Ю, 2007. 735 с.

173. Работа районного прокурора по борьбе с преступностью. Москва, 1965.

174. Регламент Генеральної прокуратури України: Наказ Генеральної прокуратури України від 18 січня 2019 року № 8. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/reggp.html?id=8912>.

175. Регламент прокуратури Сумської області: Наказ прокурора Сумської області від 30 квітня 2015 року. URL: [https://sumy.gp.gov.ua/userfiles/Reglament\\_prok\\_Sumskoyi\\_obl\\_\\_zi\\_zminami\\_na\\_16\\_04\\_2018.pdf](https://sumy.gp.gov.ua/userfiles/Reglament_prok_Sumskoyi_obl__zi_zminami_na_16_04_2018.pdf).

176. Реформа місцевих прокуратур в цифрах Новини. Реформа. Офіційний сайт Генеральної прокуратури. URL: [https://www.gp.gov.ua/ua/reforms\\_gp.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=182909](https://www.gp.gov.ua/ua/reforms_gp.html?_m=publications&_t=rec&id=182909).

177. Рєзнїк О. М., Проценко А. А. Адмїнїстративно-правовий статус органїв прокуратури як суб'єкта захисту фїнансової системи України. *Prioriti a strategie pre rozvoj pravnej vedy vo svete vedy : Medzinarodna vedecko-practicka konferencia, Vysoka skola Danubius, Sladkovicovo, Slovenska republika (28–29 Oktobra 2016)*. 141 с.

178. Рєзнїк О. М. Реформування правоохоронних органїв в аспектї забезпечення фїнансово-економїчної безпеки держави. *Право і суспїльство*. 2016. № 2. С. 145–151.

179. Рїбалка Н. О. Мета, завдання та функцїї управлїння органами прокуратури України. *Зовнїшня торгївля: право, економїка, фїнанси. Серїя Право*. 2013. № 2. С. 211–215.

180. Рїбалка Н. О. Управлїння органами прокуратури України в умовах реформування: адмїнїстративно-правовї засади: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харкїв, 2013. 40 с.

181. Романовський О. Г. Культурологїчний аспект пїдготовки майбутнїх керївникїв. *Вїсник Днїпропетровського ун-ту. Педагогїка і психологїя*. 2000. Вип. 6. С. 29–32.

182. Россинский Б. В. Административное право. Словарь-справочник: учебное пособие для вузов. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. 312 с.

183. Российский прокурорский надзор : учеб. / под ред. А. Я. Сухарева. Москва: НОРМА, 2002. 384 с.

184. Руденко Р. Неукоснительно претворять в жизнь Закон о прокуратуре СССР. *Социалистическая законность*. № 2. 1980.

185. Сазонов Б. И. Информационная система министерств: содержание и правовое регулирование. *Советское государство и право*. 1976. № 3. 112 с.
186. Сапожников И. Прокурорский надзор в СССР. Алма-Ата, 1977. С. 5–8.
187. Сараскіна Т. В. Організаційно-правові засади діяльності податкової міліції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків. 2000. 206 с.
188. Серета Г. П. Реалізація управлінських рішень та контроль за їх виконанням в органах прокуратури України. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2014. № 3. С. 16–26.
189. Синчук В. Л. Поняття та види суб'єктів контролю за діяльністю органів прокуратури. *Наука і правоохорона*. 2014. № 2. С. 136–141. URL: [http://naukaipravoohorona.com/journal/ukr/2014\\_2/24.pdf](http://naukaipravoohorona.com/journal/ukr/2014_2/24.pdf).
190. Сіренко К. О. Проходження служби в органах прокуратури України: адміністративно-правове регулювання: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків. 2016. 197 с.
191. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків : Консум, 2001. 656 с.
192. Слепенков И. М., Аверин Ю. П. Основы теории социального управления : учеб. пособие. Москва: Высш. шк., 1990. 301 с.
193. Смирнов А. Ф. Прокуратура и проблемы управления. Москва: Криминологическая ассоциация, 1997. 264 с.
194. Стандарти професійної відповідальності та викладення основних обов'язків та прав прокурорів: Міжнародна Асоціація прокурорів від 23 квітня 1999 року. URL: [https://www.gp.gov.ua/ua/cmo.html?\\_m=publications&\\_t=res&id=101554](https://www.gp.gov.ua/ua/cmo.html?_m=publications&_t=res&id=101554).
195. Стариков Ю. Н. Курс административного права: в 3 т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. Москва, 2002. 420 с.
196. Стефанчук М. Прокурорський менеджмент в аспекті реалізації функції представництва. *Науковий часопис, Національної академії прокуратури України*. 2016. № 1. С. 102–110.

197. Стеценко С. Г. Підготовка кадрів для органів прокуратури: організаційно-правові засади. *Вісник Запорізького національного університету*. 2012. № 1 (1). С. 313–317.
198. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ: Атіка, 2007. 624 с.
199. Стратегія державної кадрової політики на 2012–2020 роки: Указ Президента України від 01.02.2012 р. № 45/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>.
200. Сухонос В. В. Кадри органів прокуратури: питання теорії і практики : монографія. Суми : ВТД «Університетська книга», 2012. 159 с.
201. Сухонос В. В. Організація і діяльність прокуратури в Україні: історія і сучасність : монографія. Суми : ВТД «Університетська книга», 2004. 348 с.
202. Сухонос В. В. Прокуратура в системі державних органів України: теоретичний аналіз сучасного стану та перспектив розвитку: монографія. Суми: ВТД «Університетська книга», 2008. 448 с.
203. Сухонос В. В. Правові та організаційні аспекти розвитку прокуратури України в сучасних умовах: монографія. Суми : ВТД «Університетська книга», 2010. 328 с.
204. Сучасний словник іншомовних слів: близько 20 тис. слів і словосполучень / укл: О. І. Скопненко, Т. В. Цимбалюк. Київ: Довіра, 2006. 789 с.
205. Тадевосян В. С. Прокурорський надзор в ССРСР. Москва, 1956. 300 с.
206. Термінологічний словник з управління персоналом органів внутрішніх справ України / укладач Н. П. Матюхіна; за заг. ред. проф. О. М. Бандурки. Харків: Ун-т внутр. справ, 2000. 120 с.
207. Тимків В. М. Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 3. С. 70–73.

208. Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия / М. Ю. Тихомиров, Л. В. Тихомирова; под ред. М. Ю. Тихомирова. Изд. 6-е, доп. и перераб. Москва: Изд. Тихомирова М. Ю., 2009. 1088 с.

209. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. Москва : Юринформцентр, 2001. 355 с.

210. Тогобіцька А. А. Гарантії незалежності статусу Генерального прокурора України: міф чи реальність. *Правова система: вітчизняні та світові виміри*: матеріали міжнародної науково-практична конференція (м. Київ, 19–20 квітня 2011 року) : у 3 т. Київ: Центр правових наукових досліджень, 2011. Т. 3. С. 82–84.

211. Тогобіцька А. А. Діяльність органів прокуратури поза сферою кримінального судочинства у європейських країнах. *Актуальні питання публічного та приватного права у контексті сучасних процесів реформування законодавства*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Херсон, 26–27 квітня 2013 р.). Видавничий дім «Гельветика», 2013. С. 289–291.

212. Тогобіцька А. А. Питання правового регулювання діяльності прокурора у сфері примусового виконання судових рішень. *Вісник прокуратури*. 2013. № 1. С. 71–80.

213. Тогобіцька А. А., Мироненко Т. Є. Правові основи вступу прокурора у справу у сфері господарської юрисдикції. *Університетські наукові записки. Часопис Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2013. Вип. 7. С. 195–202.

214. Тогобіцька-Громова А. А. Сутність та принципи адміністративної компетенції керівника в органах прокуратури. *Правове забезпечення політики держави на сучасному етапі її розвитку*: Міжнародна науково-практична конференція, м. Харків, 1–2 березня 2019 р. Харків: Східноукраїнська наукова юридична організація, 2019. С. 75–78.

215. Тогобіцька-Громова А. А. Адміністративно-правові засади публічної служби в органах прокуратури. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 3 (24). С. 108–111.

216. Тогобіцька-Громова А. А. Вимоги до керівника як організатора управління в органах прокуратури в умовах реформування. *Научно-практичний журнал "Jurnalul juridic national: teorie și practică"*. 2019. № 1 (35). С. 117–121

217. Тогобіцька-Громова А. А. Правове регулювання повноважень Генерального прокурора щодо призначень прокурорів на адміністративні посади. *Тенденції розвитку юридичної науки в інформаційному суспільстві: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 28 грудня 2018)*. Одеса, 2018. С. 138–141.

218. Тогобіцька-Громова А. А. Управлінські рішення в органах прокуратури: адміністративно-правовий аспект. *Фаховий науковий збірник «Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції»*. 2018. № 6. С. 133–136.

219. Токар А. М. Теоретичні аспекти визначення сутності форм управлінської діяльності. *Держава і право*. 2001. № 13. С. 182–188.

220. Труханов В. А. Адміністративно-правове регулювання відповідальності працівників прокуратури: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Сімферополь, 2012. 22 с.

221. Угровецький О. П. Система оподаткування в Україні: становлення, адміністрування, реформування: монографія. Харків: ТД «Золота миля». 2009. 326 с.

222. Ударцов Ю. В. Адміністративно-правовий статус державних службовців органів прокуратури України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2013. 20 с.

223. Устименко В. В. Підвищення професійної компетентності прокурора: монографія. Київ: Національна академія прокуратури України, 2017. 208 с.

224. Хміль Ф. І. Основи менеджменту: підручник. Київ: Академвидав,

2005. 608 с.

225. Хорошенко О. В. Уточнення сутності та переліку груп суб'єктів публічної служби. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 3 (46). С. 1–9.

226. Чаплинська Ю. А. Реформування органів прокуратури України: проблеми теорії та практики: монографія. Харків: Константа, 2018. 420 с.

227. Шаповалов А. В. Адміністративні процедури проходження державної служби в органах прокуратури України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2014. 21 с.

228. Шевченко В. С. Роль і місце іміджу керівника в ефективному управлінні сучасної організації. *Соціальна економіка*. 2016. № 18 (52). С. 157–161.

229. Шибалкин Ю. А. Основы управления персоналом : учебное пособие для студентов дистанционной формы обучения. Москва: МГИУ, 2000. 260 с.

230. Шуба В. В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Харків, 2007. 20 с.

231. Якимчук М. К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Чернівці, 2002. 470 с.

232. Яценко С. Л. Адміністративно-правові засади діяльності керівника в органах внутрішніх справ України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2009. 215 с.

233. Prosecutor's Office Act.: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/513112013015/consolide#da0d4f3f8558-4101-b90a-6528941d7450>.

234. Office of the Prosecutor Law (Prokuratūras likums, 1994). URL: <https://likumi.lv/doc.php?id=57276>.

235. Zákon o státním zastupitelství (1993). URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-283>.

236. Zákon o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry. URL: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2001-154>.





## ДОДАТКИ

Додаток 1

## Список публікацій здобувача:

1. Судові та правоохоронні органи України: навчальний посібник. Суми : Видавництво «МакДен» 2008. 280 с. (глави 22, 23).
2. Тогобіцька А. А. Питання правового регулювання діяльності прокурора у сфері примусового виконання судових рішень. *Вісник прокуратури*. 2013. № 1. С. 71–80.
3. Тогобіцька А. А., Мироненко Т. Є. Правові основи вступу прокурора у справу у сфері господарської юрисдикції. *Університетські наукові записки. Часопис Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2013. Вип. 7. С. 195–202.
4. Тогобіцька А. А. Поняття та ознаки адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2017. Випуск 43. Т. 4. С. 184–189.
5. Тогобіцька-Громова А. А. Адміністративно-правові засади публічної служби в органах прокуратури. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 3 (24). С. 108–111.
6. Тогобіцька-Громова А. А. Управлінські рішення в органах прокуратури: адміністративно-правовий аспект. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 6. Т. 2. С. 133–136.
7. Тогобіцька-Громова А. А. Вимоги до керівника як організатора управління в органах прокуратури в умовах реформування. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2019. № 1 (35). С. 117–121.
8. Тогобіцька А. А. Гарантії незалежності статусу Генерального прокурора України: міф чи реальність. *Правова система: вітчизняні та світові візери* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 19–20 квітня 2011 р.): у 3-х т. Київ: Центр правових наукових досліджень, 2011. Т. 3. С. 82–84.

9. Тогобіцька А. А. Діяльність органів прокуратури поза сферою кримінального судочинства у європейських країнах. *Актуальні питання публічного та приватного права у контексті сучасних процесів реформування законодавства* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Херсон, 26–27 квітня 2013 р.). Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2013. С. 289–291.

10. Тогобіцька-Громова А.А. Правове регулювання повноважень Генерального прокурора щодо призначень прокурорів на адміністративні посади. *Тенденції розвитку юридичної науки в інформаційному суспільстві: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (м. Одеса, 28 грудня 2018 р.) / за ред. Г. О. Ульянової; укл.; О. В. Дикий, Ю. Д. Батан. – Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 138–141.

11. Тогобіцька-Громова А.А. Сутність та принципи адміністративної компетенції керівника в органах прокуратури. *Правове забезпечення політики держави на сучасному етапі її розвитку: Міжнародна науково-практична конференція* (м. Харків, 1–2 березня 2019 р.) – Харків: Східноукраїнська наукова юридична організація, 2019. С. 75–78.

**Порядок призначення Генерального прокурора в країнах Європи та пострадянських країнах**

Країна	Порядок призначення	Термін повноважень	Спеціальні вимоги до посади Генерального прокурора		
			Юридична освіта	Стаж роботи в прокуратурі	Інші вимоги
Арменія	Генеральний прокурор обирається Національними Зборами за пропозицією компетентної постійної комісії Національних Зборів як мінімум трьома п'ятьми голосів від загального числа депутатів <i>Конституція Арменії</i>	6 років (не більше двох строків)	так	так (за професією)	35
Білорусь	Генеральний прокурор призначається Президентом зі згоди Ради Національних зборів Республіки <i>Ст. 18 Закону «Про прокуратуру Республіки Білорусь»</i>	безстроков	так	не зазначено	не зазначено
Естонія	Генерального прокурора призначає Уряд за пропозицією Міністра юстиції після розгляду кандидатури у Комітеті з правових питань парламенту. Міністр юстиції за пропозицією Генерального прокурора призначає Головного державного прокурора, Державного прокурора та Головного прокурора <i>Ст. 16 Закону «Про прокуратуру»</i>	5 років	так	ні	21 рік
Латвія	Генерального прокурора призначає Сейм за пропозицією Голови Верховного суду, узгодженої з Радою юстиції	5 років (не більше двох строків поспіль)	так	так (суддею або прокурором)	40 років

	<i>Ст. 38 Закону «Про прокуратуру»</i>				
Молдова	Призначає Президент республіки за пропозицією Вищої ради прокурорів <i>Ст. 17 Закону «Про прокуратуру»</i>	7 років (без права повторного призначення)	так	так	не зазначено
Російська Федерація	Генеральний прокурор призначається Радою федерації Федеральних зборів РФ за поданням Президента <i>Ст. 12 Закону «Про прокуратуру Російської Федерації»</i>	5 років (з правом переобрання)	так	не зазначено	35 років
Словаччина	Призначає і відкликає Президент Словацької Республіки за пропозицією Національної ради Словацької Республіки <i>Ст. 150 Конституції Словацької Республіки</i>	не визначено	так	не зазначено	25 років
Туркменістан	Призначається на посаду і звільняється з посади Президентом Туркменістану за згодою Меджлису Туркменістану <i>Ст. 15 Закону «Про прокуратуру Туркменістану»</i>	5 років (не більше двох строків)	так	так	25 років
Україна	Призначає Президент за погодженням з Верховною Радою <i>ст. 40 Закону «Про прокуратуру»</i>	6 років (без права повторного призначення)	ні	ні	не зазначено
Узбекистан	Призначає Президент Республіки Узбекистан за погодженням з Сенатом Олий Мажлиса Республіки Узбекистан <i>ст. 12 Закону «Про прокуратуру»</i>	5 років	так	так	25 років
Чехія	Верховного прокурора призначає Уряд за рекомендацією Міністра юстиції	безстроков	так	не зазначено	25 років

	ст. 9 Закону «Про державну прокуратуру»				
--	---	--	--	--	--

## Акти впровадження

Міністерство освіти і науки України  
Сумський державний університет

**ЗАТВЕРДЖУЮ**  
Проректор з наукової роботи  
Сумського державного університету  
А.М. Черноус  
« 05 » \_\_\_\_\_ 2019 р.



### АКТ

про впровадження у наукову діяльність результатів дисертаційного дослідження здобувача Тогобіцька-Громової Анастасії Андріївни «Керівник в органах прокуратури: адміністративно-правовий статус» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

#### Комісія у складі:

Голова – завідуючий кафедрою КПДС, д.ю.н., доцент Пахомов В.В.  
Члени комісії – к.ю.н., доцент, доцент кафедри КПДС Ільченко О.В.;  
– к.ю.н., старший викладач кафедри АППФБ Колеснікова М.В.

Комісія склала цей акт з приводу розгляду результатів дисертаційного дослідження здобувача Тогобіцька-Громової Анастасії Андріївни «Керівник в органах прокуратури: адміністративно-правовий статус» та їх впровадження у наукову діяльність.

**Висновок:** комісія вважає, що результати проведеного Тогобіцька-Громової Анастасії Андріївни дисертаційного дослідження на тему: «Керівник в органах прокуратури: адміністративно-правовий статус» отримані на основі ґрунтовного аналізу та визначення сутності та особливостей адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури, мають ґрунтовний та аргументований характер і використовувалися при проведенні наукових досліджень у рамках науково-дослідницької роботи «Система критеріїв зовнішнього моніторингу діяльності єдиного правоохоронного органу у сфері забезпечення фінансової та економічної безпеки держави» (номер державної реєстрації 0118U003575), яка розробляється в Навчально-науковому інституті права Сумського державного університету.

Акт виконаний у 2-х примірниках.

Голова комісії

Члени комісії



В.В. Пахомов

О.В. Ільченко

М.В. Колеснікова



Прокуратура України  
**СУМСЬКА МІСЦЕВА ПРОКУРАТУРА**

вул. Г. Кондратьєва, 79, м. Суми, 40000

факс 60-75-94

12.05.2019 № 99 - 5757 БУК - 19

**ДОВІДКА**

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження здобувача  
 Тогобіцька-Громової Анастасії Андріївни «Керівник в органах  
 прокуратури: адміністративно-правовий статус» поданого на здобуття  
 наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07  
 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право  
 у правозастосовну діяльність Сумської місцевої прокуратури**

Повідомляємо спеціалізованій вченій раді, що результати дисертаційного дослідження Тогобіцька-Громової Анастасії Андріївни «Керівник в органах прокуратури: адміністративно-правовий статус» поданого на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, використовуються у правозастосовній діяльності Сумської місцевої прокуратури.

Зокрема при: а) визначення особливостей адміністративно-правового регулювання організації проходження служби в органах прокуратури; б) розгляді порядку призначення на адміністративну посаду в органах прокуратури; в) перегляді форм та методів діяльності керівника в органах прокуратури.

Впровадження результатів дисертаційного дослідження Тогобіцька-Громової Анастасії Андріївни «Керівник в органах прокуратури: адміністративно-правовий статус» забезпечило розширення науково-методичного інструментарію під час виокремлення напрямків удосконалення адміністративно-правового статусу керівників органів прокуратури.

2

Результати дисертаційного дослідження Тогобіцька-Громової Анастасії Андріївни «Керівник в органах прокуратури: адміністративно-правовий статус» мають необхідний теоретичний рівень та практичну спрямованість, сприятимуть підвищенню якості роботи керівників органів прокуратури.

Керівник Сумської місцевої прокуратури,  
старший радник юстиції,  
кандидат юридичних наук



Ю.В. Слабунова



**Міністерство освіти і науки України**  
**Сумський державний університет**

**ЗАТВЕРДЖУЮ**  
 Перший проректор  
 Сумського державного університету  
 В.Д. Карлуша  
 «5» \_\_\_\_\_ 2019 р.

**АКТ**

про впровадження в освітній процес результатів дисертаційного дослідження  
 здобувача Тогобіцька-Громової Анастасії Андріївни «Керівник в органах  
 прокуратури: адміністративно-правовий статус» на здобуття наукового ступеня  
 кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і  
 процес; фінансове право; інформаційне право

**Комісія у складі:**

Голова – завідувачий кафедри КПДС, д.ю.н., доцент Пахомов В.В.

Члени комісії – к.ю.н., доцент, доцент кафедри КПДС Ільченко О.В.;

– к.ю.н., старший викладач кафедри АГПФЕБ Колеснікова М.В.

Комісія склала цей акт з приводу розгляду результатів дисертаційного дослідження здобувача Тогобіцька-Громової Анастасії Андріївни «Керівник в органах прокуратури: адміністративно-правовий статус» і їх використання в освітньому процесі з дисциплін «Адміністративне право», «Судові та правоохоронні органи», кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства і кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки Сумського державного університету.

**Висновок:** комісія вважає, що результати проведеного дослідження здобувачем Тогобіцька-Громової Анастасії Андріївни «Керівник в органах прокуратури: адміністративно-правовий статус» отримані на основі ґрунтовного аналізу та вивчення сутності та особливостей адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури, мають комплексний

характер та використовуються під час проведення лекцій, семінарських і практичних занять кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства і кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки Сумського державного університету зі студентами при вивченні дисциплін «Адміністративне право», «Судові та правоохоронні органи».

Акт виконаний у 2-х примірниках.

Голова комісії



В.В. Пахомов

Члени комісії



О.В. Ільченко



М.В. Колеснікова