

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ ДЕРЖАВНИЙ
ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД «УЖГОРОДСЬКИЙ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»**

Кваліфікаційна наукова робота
на правах рукопису

ВАРГА ЮРІЙ ЮРІЙОВИЧ

УДК 342.9

**ДИСЕРТАЦІЯ
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ
ПРОКУРОРСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ОРГАНІВ, ЩО
ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРАТУРИ**

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

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

_____ Варга Ю.Ю.

Науковий керівник – Ступник Ярослав Валерійович, кандидат юридичних наук, доцент

Ужгород – 2025

АНОТАЦІЯ

Варга Ю. Ю. Організаційно-правові засади діяльності прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет», Ужгород, 2025.

Дисертаційне дослідження присвячене вивченню загальнотеоретичних питань, а також висвітленню особливостей адміністративно-правової характеристики організаційно-правових засад діяльності прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, виявленню проблем та пошуку шляхів вдосконалення законодавства у визначеній сфері. Для всебічного та ґрунтовного вирішення поставленої наукової задачі та дослідницької мети сформована структура роботи, яка складається з зі вступу, трьох розділів, поділених на десять підрозділів, висновків, списку використаних джерел.

Перший розділ роботи присвячений здійсненню загальнотеоретичної характеристики організаційно-правових засад діяльності прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури. Для досягнення наукової мети автором визначено організаційно-правові засади діяльності органів прокуратури як об'єкт адміністративно-правового регулювання, з'ясовано специфіку організаційно-правових основ прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури у контексті реформування діяльності прокуратури, а також охарактеризовано адміністративно-правове регулювання організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури. Зауважено, що у сфері правового регулювання організаційно-правових засад діяльності прокуратури вагоме місце

відведено саме адміністративно-правовому регулюванню, застосуванню засобів адміністративного права, розвитку адміністративно-правових відносин. Саме за допомогою адміністративного права деталізуються конституційно-правові засади діяльності прокуратури. Воно покликане гарантувати функціонування цілісної системи правових засобів, серед яких – адміністративно-правові норми, концепції, правосвідомість, адміністративно-правові відносини, форми і методи адміністративної діяльності, акти правозастосування та правотлумачення тощо, які забезпечать належні умови для виконання прокуратурою своєї конституційної функції, реалізації ключового завдання у сфері публічного інтересу – захисту прав і свобод людини, загального інтересу суспільства та держави. У свою чергу, організаційно-правові засади діяльності прокуратури у дусі вимог розвитку сучасного адміністративного права у певному розумінні являються ідеальним конструктом, моделлю побудови публічного адміністрування у визначеній сфері. Це конкретна форма організації здійснення публічної влади.

Другий розділ акцентує наукову увагу на адміністративно-правовій характеристиці організаційно-правових засад прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури. Зокрема, запропоновано визначення поняття та висвітлено особливості адміністративно-правового статусу органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, розкрито адміністративні форми та методи діяльності наведених суб'єктів, а також проаналізовано особливості адміністративно-правових засобів зміцнення незалежності прокурорів та кадрового забезпечення органів прокуратури в умовах прокурорського самоврядування. Останні визначено як це інструментальну складову механізму адміністративно-правового забезпечення, яка являє собою сукупність адміністративно-правових стандартів (принципів, норм, прийомів адміністративно-правового регулювання), а також конкретних адміністративно-правових заходів, процедур, за допомогою яких забезпечується зміцнення незалежності прокурорів та

кадрового забезпечення органів прокуратури в умовах прокурорського самоврядування.

Значний акцент у роботі здійснено на виявленні проблем та прогалин адміністративно-правового регулювання організаційно-правових засад діяльності прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, а також пошуці напрямів їхнього подолання. У контексті чого розкрито досвід зарубіжних держав у сфері організаційно-правових засад діяльності прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури та виявлено прогресивні світові практики у зазначеній сфері, внаслідок чого сформовано пропозиції щодо напрямів їхнього запровадження в Україні. Також виявлено проблеми адміністративно-правового регулювання організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, та запропоновано авторські напрями реформування організаційно-правових засад визначених органів. Серед пропозицій – внесення змін до чинного правового регулювання, прийняття нових законодавчих актів.

Дисертація є першим комплексним науковим дослідженням проблематики організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури. У результаті проведеної роботи сформульовано нові наукові положення та висновки, які запропоновані здобувачем особисто. Зокрема, уперше: 1) запропоновано виділяти ідеальний (нормативний) адміністративно-правовий статус органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури (сукупність відповідних ознак їхнього адміністративно-правового становища, які передбачені у нормативно-правових актах), а також розширений адміністративно-правовий статус зазначених органів (специфіка адміністративно-правового становища зазначених органів, яка, крім сфери нормативно-правового регулювання, існує у інших елементах правової дійсності – у правосвідомості та правовій культурі, правореалізації, правотлумаченні, правовій доктрині); 2) визначено, що прокурорська незалежність

характеризується декількома аспектами прояву: 1) це елемент адміністративно-правового статусу органів прокуратури та прокурорів; 2) це принцип діяльності прокуратури; 3) це вид правової та організаційної гарантії діяльності прокуратури; 4) це характеристика стану законності та правопорядку, яка відображає правову вимогу до учасників правовідносин щодо дотримання незалежності прокуратури, запобігання випадкам вчинення будь-якого тиску на її діяльність (як правова вимога прокурорська незалежність складається з а) внутрішньої – вимога безпосередньо до прокурорів, яка здійснює наголос на утримання від будь-якого впливу, реалізацію своїх повноважень виключно відповідно до вимог чинного законодавства, об'єктивно та неупереджено; та б) зовнішньої – правової вимоги до учасників правовідносин щодо дотримання ними незалежності прокуратури, запобігання випадкам вчинення будь-якого тиску на її діяльність); 3) у контексті удосконалення чинного законодавства у сфері організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування запропоновано запровадити модель із двох структур органів прокурорського самоврядування. Першу структуру доцільно вибудувати, передбачивши функціонування таких органів прокурорського самоврядування: Збори прокурорів окружних прокуратур; Збори прокурорів обласних прокуратур; Збори прокурорів Офісу Генерального прокурора; Всеукраїнська конференція прокурорів. До повноважень місцевих зборів прокурорів слід віднести розробку конкретних механізмів, а також заходів виконання рішень загальнодержавних органів прокурорського самоврядування, розгляд питань щодо забезпечення незалежності прокурорів, поліпшення стану організаційного, матеріально-технічного, інформаційного, кадрового забезпечення органу прокуратури на місцевому рівні, подання відповідних пропозицій та запитів з окреслених питань до органів прокурорського самоврядування загальнодержавного рівня. Другою структурною побудовою у системі органів прокурорського самоврядування запропоновано створити якісно новий орган із посиленими повноваженнями, який буде здійснювати свої повноваження на постійній основі – Вища рада прокуратури; 4) у напрямі реформування

адміністративно-правового регулювання запропоновано закріпити законодавче визначення категорії «забезпечення діяльності прокуратури» – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із створення умов для ефективної реалізації безпосередніх повноважень прокуратури: реалізація управління у сфері роботи з персоналом, навчання, підвищення кваліфікації, аналітики, фінансування та бухгалтерського обліку, інформаційного забезпечення, матеріально-технічного забезпечення та вирішення соціально-побутових потреб, яка реалізується окремими структурними підрозділами. Правовий статус посадових осіб таких підрозділів запропоновано визначати відповідно до Закону України «Про державну службу» від 10. 12. 2015 №889-VIII.

Виділено та досліджено правові ознаки ключових понять та категорій, розкрито та вдосконалено категоріально-понятійний апарат відносно досліджуваної проблематики: «організаційно-правові засади діяльності прокуратури», «адміністративно-правовий статус органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури», «адміністративні форми діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури», «адміністративні методи діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури», «адміністративно-правові засоби забезпечення незалежності прокуратури» тощо.

Ключові слова: прокуратура, організаційно-правові засади, діяльність органів прокуратури, органи прокурорського самоврядування, Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів, Тренінговий центр прокурорів, форми адміністративної діяльності, методи адміністративної діяльності.

SUMMARY

Varga Yu.Yu. Organizational and legal principles of activity of the prosecutor's self-government and bodies that ensure the activity of the prosecutor's office. – Qualifying scientific work on manuscript rights.

Thesis for a candidate degree in law sciences by speciality 12.00.07 – administrative law and process; financial law; information law. – Uzhhorod National University, Uzhhorod, 2024.

The dissertation research is devoted to the study of general theoretical issues, as well as to highlighting the features of the administrative and legal characteristics of the organizational and legal principles of the activities of prosecutorial self-government and bodies that ensure the activities of the prosecutor's office, identifying problems and finding ways to improve legislation in a certain area. For a comprehensive and thorough solution to the scientific problem and research goal, the structure of the work has been formed, which consists of an introduction, three chapters divided into ten subsections, conclusions, and a list of references.

The first chapter of the thesis is devoted to the implementation of a general theoretical characterization of the organizational and legal principles of the activities of prosecutorial self-government and bodies that ensure the activities of the prosecutor's office. To achieve the scientific goal, the author defined the organizational and legal principles of the activities of prosecutorial bodies as an object of administrative and legal regulation, clarified the specifics of the organizational and legal principles of prosecutorial self-government and bodies that ensure the activities of the prosecutor's office in the context of reforming the activities of the prosecutor's office, and also characterized the administrative and legal regulation of the organizational and legal principles of the activities of prosecutorial self-government bodies and bodies that ensure the activities of the prosecutor's office. It was noted that in the sphere of legal regulation of the organizational and legal principles of the activities of the prosecutor's office, a significant place is given to administrative and legal regulation, the application of administrative law tools, and the development of

administrative and legal relations. It is with the help of administrative law that the constitutional and legal principles of the activities of the prosecutor's office are detailed. It is designed to guarantee the functioning of a holistic system of legal means, including administrative and legal norms, concepts, legal consciousness, administrative and legal relations, forms and methods of administrative activity, acts of law enforcement and legal interpretation, etc., which will provide appropriate conditions for the prosecutor's office to fulfill its constitutional function, implement a key task in the field of public interest - the protection of human rights and freedoms, the general interest of society and the state. In turn, the organizational and legal principles of the prosecutor's office in the spirit of the requirements of the development of modern administrative law are in a certain sense an ideal construct, a model for building public administration in a certain area. This is a specific form of organizing the exercise of public power.

The second section focuses scientific attention on the administrative-legal characteristics of the organizational and legal principles of prosecutorial self-government and bodies that ensure the activities of the prosecutor's office. In particular, the definition of the concept is proposed and the features of the administrative and legal status of prosecutorial self-government bodies and bodies that ensure the activities of the prosecutor's office are highlighted, the administrative forms and methods of activity of the above subjects are revealed, and the features of administrative and legal means of strengthening the independence of prosecutors and staffing of prosecutorial bodies in the conditions of prosecutorial self-government are analyzed. The latter are defined as an instrumental component of the mechanism of administrative and legal support, which is a set of administrative and legal standards (principles, norms, methods of administrative and legal regulation), as well as specific administrative and legal measures, procedures, through which the strengthening of the independence of prosecutors and staffing of prosecutorial bodies in the conditions of prosecutorial self-government is ensured.

A significant emphasis in the work is placed on identifying problems and gaps in the administrative and legal regulation of the organizational and legal principles of the

activities of prosecutorial self-government and bodies that ensure the activities of the prosecutor's office, as well as finding directions for overcoming them. In the context of which, the experience of foreign states in the field of organizational and legal principles of the activities of prosecutorial self-government and bodies that ensure the activities of the prosecutor's office is disclosed and progressive world practices in this area are identified, as a result of which proposals are formed regarding the directions of their implementation in Ukraine. Problems of administrative and legal regulation of the organizational and legal principles of the activities of prosecutorial self-government bodies and bodies that ensure the activities of the prosecutor's office are also identified, and author's directions for reforming the organizational and legal principles of certain bodies are proposed. Among the proposals are amendments to the current legal regulation, adoption of new legislative acts.

The dissertation is the first comprehensive scientific study of the issues of organizational and legal principles of the activities of prosecutorial self-government bodies and bodies that ensure the activities of the prosecutor's office. As a result of the work, new scientific provisions and conclusions were formulated, which were proposed by the applicant personally. In particular, for the first time: 1) it was proposed to highlight the ideal (normative) administrative and legal status of prosecutorial self-government bodies and bodies that ensure the activities of the prosecutor's office (a set of relevant features of their administrative and legal status, which are provided for in regulatory and legal acts), as well as the expanded administrative and legal status of the specified bodies (the specifics of the administrative and legal status of the specified bodies, which, in addition to the sphere of regulatory and legal regulation, exists in other elements of legal reality - in legal consciousness and legal culture, legal implementation, legal interpretation, legal doctrine); 2) it is determined that prosecutorial independence is characterized by several aspects of manifestation: 1) it is an element of the administrative and legal status of prosecutorial bodies and prosecutors; 2) it is a principle of the prosecutorial activity; 3) it is a type of legal and organizational guarantee of the prosecutorial activity; 4) it is a characteristic of the state of law and order, which reflects the legal requirement for participants in legal relations

to observe the independence of the prosecutorial office, prevent cases of any pressure on its activities (as a legal requirement, prosecutorial independence consists of a) internal - a requirement directly to prosecutors, which emphasizes refraining from any influence, exercising their powers exclusively in accordance with the requirements of current legislation, objectively and impartially; and b) external - a legal requirement to participants in legal relations to observe the independence of the prosecutor's office, prevent cases of any pressure on its activities); 3) in the context of improving current legislation in the field of organizational and legal principles of the activities of prosecutorial self-government bodies, it is proposed to introduce a model of two structures of prosecutorial self-government bodies. It is advisable to build the first structure, providing for the functioning of the following prosecutorial self-government bodies: Meetings of prosecutors of district prosecutor's offices; Meetings of prosecutors of regional prosecutor's offices; Meetings of prosecutors of the Office of the Prosecutor General; All-Ukrainian Conference of Prosecutors. The powers of local assemblies of prosecutors should include the development of specific mechanisms, as well as measures for implementing decisions of state-wide prosecutorial self-government bodies, consideration of issues related to ensuring the independence of prosecutors, improvement of the organizational, material and technical, informational, and personnel support of the prosecutorial body at the local level, submission of relevant proposals and requests on the outlined issues to the prosecutorial self-government bodies at the state-wide level. The second structural construction in the system of prosecutorial self-government bodies is proposed to create a qualitatively new body with enhanced powers, which will exercise its powers on a permanent basis - the Higher Council of the Prosecutorial Office; 4) in the direction of reforming administrative and legal regulation, it is proposed to consolidate the legislative definition of the category of "ensuring the activities of the prosecutor's office" - this is a public, professional, politically impartial activity to create conditions for the effective implementation of the direct powers of the prosecutor's office: implementation of management in the field of work with personnel, training, advanced training, analytics, financing and accounting, information support, material and technical support and

solving social and household needs, which is implemented by separate structural units. It is proposed to determine the legal status of officials of such units in accordance with the Law of Ukraine “On Civil Service” dated 10. 12. 2015 No. 889-VIII.

The legal features of key concepts and categories have been identified and investigated, the categorical and conceptual apparatus has been revealed and improved in relation to the researched issues: “organizational and legal principles of the prosecutor's office”, “administrative and legal status of prosecutorial self-government bodies and bodies ensuring the activities of the prosecutor's office”, “administrative forms of activity of prosecutorial self-government bodies and bodies ensuring the activities of the prosecutor's office”, “administrative methods of activity of prosecutorial self-government bodies and bodies ensuring the activities of the prosecutor's office”, “administrative and legal means of ensuring the independence of the prosecutor's office”, etc.

Keywords: prosecutor's office, organizational and legal principles, activity of prosecutor's office bodies, prosecutor's self-government bodies, Qualification and Disciplinary Commission of Prosecutors, Training Center of Prosecutors, forms of administrative activity, methods of administrative activity

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких відображені основні результати дослідження:

1. Варга Ю. Ю. Зміст та завдання прокурорського самоврядування в умовах реформування організаційно-правових засад діяльності прокуратури. *Право і суспільство*. 2023. № 3. С. 488-493. DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.3.73>
2. Варга Ю. Ю. Організаційно-правові засади діяльності прокуратури як об'єкта адміністративно-правового регулювання. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2023. № 4. С. 389-393. DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2023.4.61>
3. Варга Ю. Ю. Адміністративні форми та методи діяльності органів прокурорського самоврядування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 2. С. 689-693. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-2/171>
4. Варга Ю. Ю. Вдосконалення діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури: зарубіжний досвід. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2023. № 7(59). С. 262-267. DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2023.7.42>
5. Варга Ю.Ю. напрямки реформування організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури. *Право і суспільство*. 2023. № 5. С. 404-410. DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.5.59>

Наукові праці, в яких засвідчено апробацію матеріалів дослідження:

6. Варга Ю. Ю. До питання адміністративних форм діяльності тренінгового центру прокурорів України. *Юридичні науки: проблеми та перспективи* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 24–25 лютого 2023 р. – Львів – Торунь : Liha-Pres, 2023. С. 412-414. DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-292-3-117>
7. Варга Ю. Ю. Особливості адміністративно-правових засобів зміцнення незалежності прокурорів органами прокурорського самоврядування.

Восьмі Таврійські юридичні наукові читання : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 16–17 червня 2023 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2023. С. 318-322. DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-318-0-86>

8. Варга Ю. Ю. Адміністративно-правове регулювання організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права* : матеріали ІХ Міжнародної науково-практичної конференції, м. Кременчук, 22–23 грудня 2023 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2023. С. 471-474. DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-351-7-128>

9. Варга Ю. Ю. Проблеми адміністративно-правового регулювання організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури. *Юридичні науки: проблеми та перспективи* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 23–24 лютого 2024 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2024. С. 211-214. DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-374-6-59>

ЗМІСТ

ВСТУП

РОЗДІЛ 1 ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ОРГАНІВ, ЩО ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРАТУРИ

1.1. Організаційно-правові засади діяльності органів прокуратури як об'єкт адміністративно-правового регулювання

1.2. Прокурорське самоврядування та органи, що забезпечують діяльність прокуратури: специфіка організаційно-правових основ у контексті реформування організаційно-правових засад діяльності органів прокуратури.

1.3. Адміністративно-правове регулювання організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури.

Висновки до розділу 1

РОЗДІЛ 2 АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРОРСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ОРГАНІВ, ЩО ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРАТУРИ

2.1. Адміністративно-правовий статус органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури

2.2. Адміністративні форми та методи діяльності органів прокурорського самоврядування

2.3. Адміністративні форми та методи діяльності органів, що забезпечують діяльність прокуратури

2.4. Особливості адміністративно-правових засобів зміцнення незалежності прокурорів та кадрового забезпечення органів прокуратури в умовах прокурорського самоврядування.

РОЗДІЛ 3 НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ОРГАНІВ, ЩО ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРАТУРИ

3.1. Удосконалення організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури в Україні у контексті застосування зарубіжного досвіду

3.2. Проблеми адміністративно-правового регулювання організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури

3.3. Напрямки реформування організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури

ВИСНОВКИ

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

ДОДАТКИ

ВСТУП

Актуальність теми. Одним із важливих аспектів не просто вступу Української держави до Європейського союзу, а насамперед органічного приєднання до європейської спільноти, що полягає у формуванні правового простору зі спільними (близькими) правовими стандартами та можливостями, є максимальне наближення до європейських стандартів організації та діяльності органів державної влади, зокрема й органів прокуратури. Удосконалення діяльності прокуратури є одним із визначальних напрямів реформування усієї системи нашої держави. Зусилля державотворців спрямовуються на формування інституційно ефективної прокуратури, спроможної забезпечити ефективний захист прав і свобод громадян, основоположних загальносупільних інтересів у процесі судочинства, підтримувати належний стан правопорядку, законності, відкритості та прозорості у своїй діяльності, будучи гідним представником правничої професії та керуючись загальноновизнаними світовими стандартами наведеної діяльності. Важливим та беззаперечним здобутком окреслених реформ є запровадження прокурорського самоврядування та внесення численних прогресивних новел у законодавство щодо діяльності органів, що забезпечують ефективну роботу прокуратури.

На сьогодні якість законодавства у зазначеній сфері є надто низькою, численні прогалини, проблеми правового регулювання за різним характером та рівнями прояву у нормативному матеріалі свідчать насамперед про відсутність системного підходу до інституціоналізації органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури. Саме тому вирішення таких проблем та удосконалення організаційно-правових засад діяльності наведених суб'єктів потребує комплексного підходу, формування чіткої концепції побудови таких органів, науково-теоретичного осмислення призначення таких органів та чіткої структури їх повноважень, правового статусу, принципів та процедур діяльності.

Проблематиці удосконалення організаційно-правових засад діяльності органів прокуратури присвячені напрацювання таких вчених, як І.О. Артеменко, Д.М. Добровольський, В.В. Долежан, Л.С. Драгомирецька, Л. Ю. Європіна, П.М. Каркач, А.Т. Комзюк, М.В. Косюта, Я.В. Лазур, О.М. Литвак, І.Є. Марочкін, О.В. Маслова, О.Р. Михайленко, Ю.Є. Полянський, М.М. Слюсаревський, В.В. Сухонос, О.М. Толочко, М.К. Якимчук, О.Н. Ярмиш та інші. Теоретиками здійснено значний вклад у розвиток наукової доктрини, проте все ж на сьогодні бракує єдиного та спеціалізованого дослідження саме організаційно-правових засад діяльності прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури. Наведене обумовлює актуальність та нагальність представленого дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційне дослідження підготовлене з урахуванням Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, схвалених Указом Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019; Стратегії розвитку

Національної академії правових наук України на 2021–2025 рр. (розділ І «Пріоритетні напрямки фундаментальних та прикладних наукових досліджень у галузі права» який містить п. 1.2 «Удосконалення національної правової системи та її адаптації до європейського права», п. 1.3 «Правове забезпечення державного будівництва та розвитку політичної системи» тощо); Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2023 р., схваленого Постановою Верховної Ради України від 7 лютого 2023 р. № 2910-ІХ. Дослідження виконано на кафедрі адміністративного, фінансового та інформаційного права згідно з кафедральною темою: «Удосконалення правового забезпечення публічного адміністрування у контексті євроінтеграційних процесів» (номер державної реєстрації 0118U004531).

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у здійсненні комплексної адміністративно-правової характеристики організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, виявленні

проблем адміністративно-правового регулювання зазначеного питання та пошуку шляхів його удосконалення, в тому числі і з урахуванням зарубіжного досвіду, формування авторських пропозицій щодо внесення змін до чинного законодавства.

Для досягнення зазначеної мети необхідно вирішити наступні основні *задачі*:

- визначити організаційно-правові засади діяльності органів прокуратури як об'єкта адміністративно-правового регулювання;
- з'ясувати специфіку організаційно-правових основ прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури у контексті реформування організаційно-правових засад діяльності прокуратури;
- розкрити особливості адміністративно-правового регулювання організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури;
- охарактеризувати адміністративно-правовий статус органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури;
- визначити адміністративні форми та методи діяльності органів прокурорського самоврядування;
- окреслити адміністративні форми та методи діяльності органів, що забезпечують діяльність прокуратури;
- висвітлити особливості адміністративно-правових засобів зміцнення незалежності прокурорів та кадрового забезпечення органів прокуратури в умовах прокурорського самоврядування;
- сформулювати напрями удосконалення організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, в Україні у контексті застосування зарубіжного досвіду;
- виявити проблеми адміністративно-правового регулювання організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури;

– визначити основні напрямки реформування організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури.

Об'єктом дослідження виступають суспільні відносини, що виникають з приводу адміністративно-правового регулювання організаційно-правових засад діяльності прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури.

Предметом дослідження є організаційно-правові засади діяльності прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури.

Методи дослідження. Методологічна база дисертаційного пошуку ґрунтується на загальнонаукових та спеціально-наукових методах наукового пізнання. А зокрема, застосовано методи аналізу та синтезу, за допомогою яких можливою стала характеристика адміністративно-правового регулювання організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури (підрозділ 1.3); діалектичний метод, який дозволив визначити організаційно-правові засади діяльності органів прокуратури саме як об'єкту адміністративно-правового регулювання та виявити специфіку організаційно-правових засад прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури у контексті реформування діяльності прокуратури (підрозділи 1.1, 1.2); застосування системно-структурного методу послугувало інструментом для визначення поняття та особливостей адміністративно-правового статусу органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури (підрозділ 2.1); метод системного аналізу використаний у ході дослідження адміністративних форм та методів діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури (підрозділи 2.2 та 2.3); структурно-функціональний метод надав змогу з'ясувати особливості адміністративно-правових засобів зміцнення незалежності прокурорів та кадрового забезпечення органів прокуратури в

умовах прокурорського самоврядування (підрозділ 2.4); за допомогою застосування порівняльно-правового методу стало можливим сформулювати бачення щодо напрямів удосконалення організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури в Україні у контексті застосування зарубіжного досвіду (підрозділ 3.1); широкого застосування отримав формально-юридичний метод, який уможливив належне опрацювання нормативного матеріалу, розкриття змісту адміністративно-правового статусу органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, адміністративних форм та методів діяльності зазначених органів, а також формулювання пропозицій щодо напрямів реформування організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують

діяльність прокуратури (підрозділи 1.1, 2.1, 2.2, 2.3 та 3.3); застосування логіко-семантичного методу сприяло удосконаленню понятійно-категоріального апарату роботи, розширенню та уточненню досліджуваних понять та категорій (підрозділи 1.1, 2.1, 2.2, 2.3); за допомогою логіко-правового методу стало можливим виявити проблеми адміністративно-правового регулювання організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури (підрозділ 3.2).

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є першим комплексним науковим дослідженням проблематики організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури. У результаті проведеної роботи сформульовано нові наукові положення та висновки, які запропоновані здобувачем особисто. Основні з них такі:

уперше:

– визначено, що прокурорська незалежність характеризується декількома аспектами прояву: 1) це елемент адміністративно-правового статусу органів прокуратури та прокурорів; 2) це принцип діяльності прокуратури; 3) це

вид правової та організаційної гарантії діяльності прокуратури; 4) це характеристика стану законності та правопорядку, яка відображає правову вимогу до учасників правовідносин щодо дотримання незалежності прокуратури, запобігання випадкам вчинення будь-якого тиску на її діяльність. У свою чергу правова вимога прокурорської незалежності складається з а) внутрішньої – вимога безпосередньо до прокурорів, яка здійснює наголос на утримання від будь-якого впливу, реалізацію своїх повноважень виключно відповідно до вимог чинного законодавства, об'єктивно та неупереджено; та б) зовнішньої – правової вимоги до учасників правовідносин щодо дотримання ними незалежності прокуратури, запобігання випадкам вчинення будь-якого тиску на її діяльність);

– у контексті удосконалення чинного законодавства у сфері організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування запропоновано запровадити модель із двох структур органів прокурорського самоврядування. Першу структуру доцільно вибудувати, передбачивши функціонування таких органів прокурорського самоврядування: Збори прокурорів окружних прокуратур; Збори прокурорів обласних прокуратур; Збори прокурорів Офісу Генерального прокурора; Збори прокурорів САП; Всеукраїнська конференція прокурорів. Другою структурною побудовою у системі органів прокурорського самоврядування запропоновано створити якісно новий орган із посиленими повноваженнями, який буде здійснювати свої повноваження на постійній основі – Вища рада прокуратури;

– у напрямі реформування адміністративно-правового регулювання запропоновано закріпити законодавче визначення категорії «забезпечення діяльності прокуратури» – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із створення умов для ефективної реалізації безпосередніх повноважень прокуратури: реалізації управління у сфері роботи з персоналом, навчання, підвищення кваліфікації, аналітики, фінансування та бухгалтерського обліку, інформаційного забезпечення, матеріально-технічного забезпечення та вирішення соціально-побутових потреб, яка реалізується окремими

структурними підрозділами. Правовий статус посадових осіб таких підрозділів запропоновано визначати відповідно до Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 №889-VIII.

удосконалено:

– розуміння поняття «організаційно-правові засади діяльності прокуратури» як сукупність нормативно-правових, організаційних, інституційних, матеріально-технічних, інформаційних, процедурних та інших засобів, за допомогою яких забезпечується безперервна реалізація прокуратурою своїх функцій, завдань та повноважень, досягаються цілі та мета її створення;

– структуру адміністративно-правового статусу органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури та виділено такі елементи: 1) цільова складова; 2) складова, що характеризує природу і джерело публічних повноважень; 3) структурно-організаційна складова; 4) компетенційна складова; 5) складова, що визначає місце та взаємозв'язки органів з іншими суб'єктами адміністративного права;

– зміст поняття «адміністративно-правові засоби зміцнення незалежності прокурорів та кадрового забезпечення органів прокуратури в умовах прокурорського самоврядування» як інструментальна складова механізму адміністративно-правового забезпечення, яка являє собою сукупність адміністративно-правових стандартів (принципів, норм, прийомів адміністративно-правового регулювання), а також конкретних адміністративно-правових заходів, процедур, за допомогою яких забезпечується зміцнення незалежності прокурорів та кадрового забезпечення органів прокуратури в умовах прокурорського самоврядування; *дістали подальшого розвитку:*

– класифікація форм адміністративної діяльності органів прокурорського самоврядування, які поділено на: 1) визначені (процедурні):

а) нормотворчість; б) прийняття індивідуальних актів; в) здійснення інших дій, пов'язаних із правовими актами; та 2) дискреційні;

– визначення системи адміністративно-правових засобів зміцнення незалежності прокурорів та кадрового забезпечення органів прокуратури в

умовах прокурорського самоврядування, які поділено на групи: 1) нормативно-правові; 2) управлінські; 3) гарантійні : а) додаткові соціальні та правові гарантії для прокурорів, які утверджуються та удосконалюються завдяки діяльності органів прокурорського самоврядування; б) додаткові процедурні гарантії, які полягають у створенні додаткових (поряд із основними – судовим, адміністративним) процедур захисту прав прокурорів на незалежність у своїй діяльності; 3) додаткові організаційні гарантії;

– пропозиції щодо удосконалення організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування у контексті застосування зарубіжного досвіду у наведеній сфері щодо наділення органів прокурорського самоврядування повноваженнями у процесі призначення Генерального прокурора та вирішення питання про його відставку з посади; заслуховування звіту Генерального прокурора про його діяльність, а також надання стосовно такого звіту відповідних висновків і пропозицій; надання органам прокурорського самоврядування повноважень щодо внесення на розгляд Верховної Ради України законопроектів, що стосуються питань внутрішньої організації діяльності прокуратури, утвердження незалежності прокуратури, покращення правового, соціального та матеріально-побутового забезпечення прокурорів, а також щодо надання висновків на проекти інших нормативно-правових актів, які регулюють наведені вище питання;

– пропозиції щодо удосконалення організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури щодо розробки Стратегії удосконалення організаційно-правових засад діяльності прокуратури на відповідні роки, а також затвердження Плану заходів щодо реалізації наведеної Стратегії, у контексті якої окремим розділом визначити мету, завдання та заходи, спрямовані на удосконалення організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що положення, отримані в результаті проведеного в дисертації дослідження, можуть бути використані:

а) у науково-дослідницькій роботі – для подальших загальних і спеціальних наукових досліджень у сфері адміністративного права, а також науково-теоретичних розробок з питання організаційно-правових засад діяльності прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури;

б) у правотворчості – у процесі розробки й удосконалення національного законодавства, гармонізації вітчизняного законодавства з міжнародно-правовими нормами, що регулюють організаційно-правові засади діяльності прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури;

в) у правозастосуванні – органами прокурорського самоврядування та органами, що забезпечують діяльність прокуратури у ході реалізації своїх повноважень щодо вирішення внутрішньо-організаційних питань, зміцнення незалежності та організаційної єдності прокуратури, здійснення дисциплінарного провадження, навчання, підвищення кваліфікації прокурорів тощо з метою удосконалення адміністративно-правових форм та методів діяльності, імплементації загально визнаних міжнародних стандартів у зазначеній сфері, а також усіма учасниками суспільних відносин з приводу

забезпечення незалежності прокуратури, удосконалення організаційно-правових засад її діяльності;

г) у навчальному процесі – під час вивчення в юридичних освітніх закладах навчальної дисципліни «Адміністративне право», підготовки робочих програм і планів, написання підручників, навчальних посібників, курсів лекцій, а також у науково-дослідницькій роботі студентів, слухачів і курсантів.

Апробація результатів дисертації. Основні ідеї та положення, отримані узагальнення й висновки дисертаційного дослідження було оприлюднено на чотирьох міжнародних науково-практичних конференціях: «Юридичні науки:

проблеми та перспективи (м. Запоріжжя, 24–25 лютого 2023 р); «*Восьмі Таврійські юридичні наукові читання*» (м. Київ, 16–17 червня 2023 р); «*Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права*» (м. Кременчук, 22–23 грудня 2023 р); «*Юридичні науки: проблеми та перспективи*» (м. Запоріжжя, 23–24 лютого 2024 р.).

Публікації. Основні теоретичні і прикладні положення дисертаційного дослідження знайшли відображення у 9-ми наукових публікаціях, зокрема в 5-х статтях, опублікованих у фахових юридичних виданнях, у тому числі 1 у зарубіжному, а також у 4-х тезах.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається з анотації, вступу, трьох розділів, що логічно поєднані у 10 підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації становить 238 сторінки, з яких основного тексту – 199 сторінки. Список використаних джерел складається із 192 найменування і займає 21 сторінку.

РОЗДІЛ 1.

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ОРГАНІВ, ЩО ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРАТУРИ

1. 1. Організаційно-правові засади діяльності органів прокуратури як об'єкт адміністративно-правового регулювання

Удосконалення діяльності прокуратури є одним із визначальних напрямів реформування усієї системи здійснення правосуддя. Зусилля державотворців спрямовуються на формування інституційно ефективної прокуратури, спроможної забезпечити ефективний захист прав і свобод громадян, основоположних загальносупільних інтересів у процесі судочинства, підтримувати належний стан правопорядку, законності, відкритості та прозорості у своїй діяльності, будучи гідним представником правничої професії та керуючись загальноновизнаними світовими стандартами наведеної діяльності. Попри тривалі традиції функціонування прокурорських органів на теренах нашої держави, численні підходи до їх діяльності потребують перегляду та оновлення. Наведений процес є досить тривалим, та потребує комплексного вивіреного і системного підходу, адже стосується питання реформування організаційно-правових засад діяльності прокуратури. А останні є досить об'ємною та багатокомпонентною правовою категорією, яка, на жаль, і до сьогодні не отримала чіткого визначення у науковій доктрині.

З іншого боку, важливою особливістю удосконалення діяльності прокурорських органів є значний публічний інтерес у її ефективному здійсненні, який походить від публічного інтересу, що закладений безпосередньо у щоденній діяльності наведеної структури, у тих завданнях, які вона реалізує, та цілях, які досягає. Саме тому модернізація організаційно-правових засад діяльності прокуратури потребує застосування засобів адміністративного права,

використання його методів та прийомів задля найбільш ефективного спрямування діяльності таких органів публічної адміністрації, збалансування та охорони публічного інтересу у визначеній сфері. Виходячи з наведеного актуальним та необхідним науковим завданням на сьогодні є висвітлення специфіки організаційно-правових засад діяльності прокуратури як об'єкта адміністративно-правового регулювання.

Проблематику адміністративно-правового регулювання організаційно-правових засад діяльності різних органів публічної адміністрації досліджували В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. М. Горшеньов, І. П. Голосніченко, Т. О. Карабін, А. Р. Кирсанов, В. К. Колпаков, П. І. Кононов, О. В. Кузьменко, С. В. Лихачов, І. М. Лазарев, В. В. Михольська, Д. М. Овсянко, В. М. Сорокін, М. М. Тищенко та ін. Специфіку діяльності прокуратури висвітлювали у своїх дослідженнях І. О. Артеменко, Д. М. Добровольський, В. В. Долежан, Л. С. Драгомирецька, Л. Ю. Європіна, П. М. Каркач, С. В. Ківалов, М. В. Косюта, О. М. Литвак, І. Є. Марочкін, О. В. Маслова, О. Р. Михайленко, Ю. Є. Полянський, М. М. Слюсаревський, О. М. Толочко та інші. Проте на сьогодні бракує спеціальних досліджень організаційно-правових засад діяльності прокуратури як об'єкта адміністративно-правового регулювання.

Насамперед доцільно з'ясувати зміст ключових понять дослідження, а саме, як слід розуміти категорії «організаційно-правові засади діяльності органів прокуратури», а також «об'єкт адміністративно-правового регулювання». Складність проведення більш спеціальних досліджень полягає у тому, що у доктрині адміністративного права на сьогодні бракує чіткого трактування окреслених вище понять.

То ж спробуємо надалі з'ясувати зміст зазначених понять, висвітливши міркування вчених з приводу змісту суміжних чи близьких правових категорій. Відтак, досить багато напрацювань у науковій доктрині наявні саме щодо визначення організаційно-правового забезпечення діяльності органів судової влади. Зокрема, Д. В. Приймаченко та Р. В. Ігонін дійшли висновку, що організаційне забезпечення органів судової влади можна визначити як

сукупність адміністративних, фінансових, інформаційних, організаційних та матеріально-технічних заходів, що реалізуються Державною судовою адміністрацією, мають позапроцесуальний характер впливу і спрямовані на підтримання належних умов для ефективного функціонування органів судової влади [1, с. 60]. Під організаційним забезпеченням діяльності прокуратури П. І. Шаганенко розуміє комплекс нормативно-правових, матеріально-технічних, фінансових, кадрових, інформаційних та оперативних заходів, які направлені на раціональний розподіл трудової діяльності, гарантування правового статусу прокурорів, забезпечення адекватними умовами праці, підтримку організаційного порядку, психологічно здорової атмосфери у колективі з метою досягнення високої ефективності виконання прокуратурою своїх повноважень і містить регулярну щоденну процесуальну та іншу діяльність органів прокуратури, а також контроль та оцінку виконаної роботи [2, с. 146].

Як бачимо, вище запропоновані судження, у яких науковці висловлюють дещо відмінні підходи у розумінні поняття адміністративно-правових засад діяльності державних органів (суду, прокуратури). Д. В. Приймаченко та Р. В. Ігонін акцентують увагу саме на позапроцесуальному характері їх впливу, в той час, як П. І. Шаганенко включає у їхній зміст також і щоденну процесуальну діяльність. При дослідженні поняття організаційно-правових засад діяльності прокуратури варто зауважити, що у своєму змісті воно перетинається з категорією адміністративно-правової організації управління. Остання полягає у виконавчій і розпорядчій діяльності системи суб'єктів, покликаних здійснювати на основі законів та інших правових актів прогнозування й координацію діяльності різних ланок цієї системи, облік і контроль за розпорядженням матеріальними та фінансовими ресурсами, кадрову роботу, застосування моральних і матеріальних стимулів, заходів дисциплінарного й адміністративного впливу. Основними формами виконавчої та розпорядчої діяльності є: а) проведення матеріально-технічних і організаційних дій, що впливають із призначення того чи іншого органу; б) укладання адміністративних і цивільно-правових угод стосовно управлінських чи майнових

інтересів конкретного органу; в) видання в межах компетенції актів управління; г) здійснення заходів заохочення; г) застосування на основі закону примусових заходів у адміністративному порядку.

Управління та його організація мають за мету створення найсприятливіших умов для функціонування виконавчої влади, а тому вимагають чіткого врегулювання статусу суб'єктів управління та взаємовідносин у межах і поза межами цієї системи. Раціональна організація здійснення виконавчої влади повинна забезпечити правильний вибір суб'єктів управлінської діяльності, встановлювати місце й роль кожного з них і чітку взаємодію між ними, що є однією з найважливіших умов економічності й ефективності державної діяльності. За таких умов чітке закріплення нормами адміністративного права суб'єктів, що здійснюють державне управління, їх статусу є не самоціллю, а відзначає роль виконавчої влади в суспільстві, створює необхідні умови для розв'язання проблем, що виникають, нормального перебігу соціально-економічних процесів [3].

Актуально з приводу визначення організаційно-правових засад діяльності органів публічної адміністрації зазначає Д. Г. Заброта, який вважає, що організаційно-правові засади містять обов'язкові та факультативні елементи. До обов'язкових елементів відносяться: правова основа (законодавство); об'єкт правового регулювання; пріоритетні напрями, принципи; суб'єкти та їх завдання, функції, повноваження; засоби (заходи та методи), за допомогою яких здійснюється регулювання суспільних відносин, у тому числі, відповідальності та механізми контролю й нагляду. До факультативних елементів, на думку вченого, слід включити організацію міжнародного співробітництва, інформаційне забезпечення, фінансування, особливості взаємодії та координації у певній сфері [4, с. 47].

На нашу думку, кожен із запропонованих міркувань щодо визначення поняття «організаційно-правові засади діяльності органів влади» є слушним, відображаючи окремий підхід до такого визначення: широкий або вузький. Вважаємо, що існує певна актуальність розгляду організаційно-правових засад

діяльності органів прокуратури саме у вузькому аспекті – включаючи до них лише заходи позапроцесуального характеру, що спрямовані на створення належних матеріально-технічних, організаційних, кадрових, інформаційних а інших умов для здійснення функцій прокуратури. Проте все ж наведена категорія у такому випадку буде зводитися до організації управління в органах прокуратури. Важливо розуміти, що за певних обставин та для спеціальних цілей досліджень можливо застосовувати саме такий підхід. Проте для цілей нашого дослідження, організаційно-правові засади діяльності прокуратури варто розглядати у їх широкому розумінні, враховуючи також підхід, що запропонований Д. Г. Забродою.

То ж організаційно-правові засади діяльності прокуратури – це сукупність нормативно-правових, організаційних, інституційних, матеріально-технічних, інформаційних, процедурних та інших засобів, за допомогою яких забезпечується безперервна реалізація прокуратурою своїх функцій, завдань та повноважень, досягаються цілі та мета її створення. На наш погляд, наведені засади варто розподілити на загальні та внутрішньо-організаційні. Загальні засади – це основні нормативно-правові та інші засоби, за допомогою яких визначаються повноваження, цілі, завдання, інституційна структура, принципи, напрями, механізми, процедури діяльності органів прокуратури. Їх, у свою чергу, доцільно класифікувати на основні (нормативно-правові, інституційні, процедурні, матеріально-технічні, інформаційні) та додаткові (засади, що визначають взаємодію між органами прокуратури, а також прокуратури та громадянського суспільства).

Внутрішньо-організаційні засади – це засоби, за допомогою яких відбувається створення умов для безпосередньої реалізації прокуратурою своїх повноважень; це організація управління всередині органу прокуратури, забезпечення його належним матеріально-технічним, кадровим, інформаційним ресурсом, а також забезпечення внутрішньовідомчого контролю і нагляду за дотриманням законності, відповідальність прокурорів за відповідні порушення режиму законності, здійснення прокурорського самоврядування тощо.

То ж розкривши поняття організаційно-правових засад діяльності прокуратури, приходимо до усвідомлення того, що така досить масштабна структура у правовому полі Української держави вочевидь є актуальним об'єктом нормативно-правового регулювання багатьох галузей права – конституційного, кримінального, фінансового, інформаційного, адміністративного, цивільного та інших. У цілому вона є комплексною та багатокомпонентною, складаючи цілісну систему. У такому контексті актуальною задачею є висвітлення особливостей організаційно-правових засад діяльності прокуратури саме як об'єкту адміністративно-правового регулювання. Для її вирішення визначимо, що саме слід розуміти під поняттям об'єкта адміністративно-правового регулювання, адже з приводу вирішення наведеної наукової проблеми на сьогодні у доктрині також не розроблено узгодженого підходу.

У філософському трактуванні «об'єкт» – це те, що існує поза нами і незалежно від нашої свідомості. Сучасний словник іншомовних слів дає нам більш конкретне поняття об'єкта (лат. *objectum* – «предмет») – як предмета, явища, на яке спрямована певна діяльність людини [5, с. 464]. Також об'єкт – це те, на що спрямована пізнавальна діяльність дослідника. Об'єкт права теж пізнається, але на відміну від об'єкта філософського він сам може призводити до відповідних змін в оточуючому об'єктивному світі. На відміну від об'єкта у філософії, об'єкт права виконує мобільну, активну роль [6]. Об'єктом адміністративно-правових відносин є поведінка учасників управлінських відносин (дії, утримання від дій) [7, с. 130].

Д. Г. Мулявка зауважує, що в адміністративному праві утруднення під час з'ясування сутності об'єкта пов'язані не скільки з відсутністю дефініцій останнього, скільки з наявністю багатьох позицій вчених, які частково суперечать одна одній. Д. Г. Мулявка досліджує позицію Є. В. Курінного, який вважає, що частина суспільних потреб, що підлягає або має підлягати правовому забезпеченню, становить поняття «об'єкт права» або «об'єкт правового забезпечення». Об'єкт права, порівняно з предметом правового регулювання,

відображає інтелектуальну сторону права як головного важеля реалізації суспільних потреб та інтересів. Ця категорія має бути найголовнішою в ієрархії системи основних правових елементів, адже будь-якій вольовій поведінці має передувати процес усвідомлення досягнення поставлених цілей та виконання завдань, що спричинюють її, за результатами якого має обиратись найбільш раціональний варіант вольової поведінки, що забезпечуватиме максимальну повноту і своєчасність реалізації потреб та інтересів, які формуються в суспільстві [8, с. 72]. Д. Г. Мулявка додає, що існує думка, що інтерес, який закріплений у законі і охороняється законом, виступає як об'єкт правового забезпечення і захищається в судовому порядку або в іншому законом встановленому [9, с. 64].

Враховуючи основні тези запропонованих вище міркувань, відзначимо, що об'єктом адміністративно-правового регулювання є насамперед частина об'єктивної дійсності, якій властиві відповідні характеристики. Останні і обумовлюють обрання для їх унормування саме засоби адміністративного права. Погодимося з науковцями стосовно того, що за різними аспектами розуміння, об'єктом адміністративно-правового регулювання можна визначити і відповідні суспільні потреби, публічний інтерес, а також поведінку учасників управлінських відносин. Проте формуючи найбільш універсальний підхід до визначення наведеної категорії, вважаємо, що об'єкт адміністративно-правового регулювання – це суспільні відносини, які характеризуються специфічним правовим статусом їх суб'єктів (один із учасників наділений публічно-владними повноваженнями), виникають та продовжують існувати у зв'язку з реалізацією публічного інтересу, їх зміст складають права та обов'язки їх суб'єктів, а також правова поведінка, що повинна спрямовуватися у напрямі підвищеної охорони прав та свобод людини і громадянина, а також забезпечення дотримання загальносуспільного блага.

Враховуючи предмет і методи галузі адміністративного права, А. Чорна, опираючись на напрацювання В. В. Галунька, Г. О. Пономаренко та В. К. Шкарупи, відзначає, що адміністративно-правове регулювання є спеціально-

юридичним механізмом впливу адміністративного права на поведінку і діяльність його суб'єктів та об'єктів. Унаслідок адміністративно-правової регламентації формується юридична основа, визначаються зафіксовані в правових величчях орієнтири для організації діяльності учасників адміністративно-правових відносин на досягнення фактичних завдань адміністративного права [10, с. 113-114]. До сфери адміністративно-правового регулювання входять відносини, які відображають: індивідуальні публічні потреби фізичних і юридичних осіб; третіх осіб, права та свободи яких порушуються першими; загальний публічний інтерес держави й Українського народу в цілому; які реалізують імперативно-владну компетенцію публічної адміністрації та взаємні публічні інтереси всіх невіддільних учасників адміністративно-правових відносин, кожний з яких має йти на певний утинок своїх інтересів задля задоволення інтересів іншого; які потребують дотримання певних установлених державою в адміністративно-правових нормах правил [10, с. 115], [7, с. 130].

На думку колективу авторів (В. В. Галунька, Т. О. Коломоєць, О. В. Правоторової та інших), адміністративне право наповнює всю правову матерію суспільства. Практично неможливо знайти важливі суспільні відносини, які б не врегульовувалися певною мірою нормами адміністративного права. Основними завданнями адміністративного права на сучасному етапі, на їхню думку, є: 1) конкретизація прав і свобод приватних осіб, які мають забезпечуватися суб'єктами публічної адміністрації; 2) формування ефективних адміністративних інструментів реалізації прав і свобод у сфері публічного адміністрування; 3) підвищення ефективності функціонування публічних інститутів держави й суспільства; 4) уніфікація та закріплення на законодавчому рівні процедур адміністративної діяльності публічної адміністрації; 5) оптимізація публічного контролю з боку інституцій громадянського суспільства за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації; 6) удосконалення інституту юридичної відповідальності [11, с. 23]. Зауважуючи наведене, організаційно-правові засади діяльності прокуратури містять чимало аспектів, які входять до

предмету правового регулювання адміністративного права, а також охоплюють собою правовідносини, регулювання яких доцільно здійснювати у напрямі забезпечення виконання завдань адміністративного права.

Зокрема, розглянемо більш детально окремі організаційно-правові засади діяльності прокуратури як об'єкта адміністративно-правового регулювання, а також відслідкуємо, яким чином та у яких сферах відбувається саме адміністративно-правове регулювання досліджуваних правовідносин, якими особливостями характеризується таке правове регулювання і на охорону та утвердження яких цінностей воно спрямоване. Вище серед організаційно-правових засад діяльності прокуратури нами було виокремлено загальні (основні та додаткові), а також внутрішньо-організаційні засади.

Розпочинаючи із загальних засад, зауважимо, що нормативно-правові засади діяльності прокуратури характеризуються досить розгалуженою системою нормативно-правових актів конституційного, кримінального, цивільного, інформаційного, фінансового та інших галузей права. Значне місце серед них посідають акти саме адміністративного права. Зокрема, великою мірою вони визначають специфіку правового статусу прокуратури, здійснюють акцент на її основних функціях та завданнях, регламентують процедурні питання діяльності прокуратури (в тому числі, і процедури щодо формування кадрового складу її органів, призначення на посади), окреслюють її інституційну основу в цілому – систему органів, їхні повноваження, адміністративні посади, питання субординації та координації, співробітництва та інших взаємозв'язків між органами прокуратури у її структурі, а також специфіку таких взаємозв'язків всередині кожного органу між працівниками.

Як з цього приводу слушно відзначає М. Івчук, 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 державою на прокуратуру прав та обов'язків. Елементами адміністративно-правового статусу органу прокуратури України є юридично

закріплені цілі, завдання й функції, компетенція, організаційно-структурний компонент і відповідальність. До основних характеристик адміністративно-правового статусу органів прокуратури науковцем зараховано такі: по-перше, він закріплюється адміністративно-правовими нормами; по-друге, його зміст становлять права й обов'язки; по-третє, він визначає місце прокуратури в системі органів державної влади; по-четверте, є засобом реалізації владних повноважень [12, с. 15].

Наприклад, за Законом України «Про прокуратуру» від 14. 10. 2014 р. № 1697-VII [13], систему прокуратури України становлять: 1) Офіс Генерального прокурора; 2) обласні прокуратури; 3) окружні прокуратури; 5) Спеціалізована антикорупційна прокуратура. У разі потреби рішенням Генерального прокурора можуть утворюватися спеціалізовані прокуратури на правах структурного підрозділу Офісу Генерального прокурора, на правах обласних прокуратур, на правах підрозділу обласної прокуратури, на правах окружних прокуратур, на правах підрозділу окружної прокуратури. Перелік, утворення, реорганізація та ліквідація спеціалізованих прокуратур, визначення їх статусу, компетенції, структури і штатного розпису здійснюються Генеральним прокурором.

Офіс Генерального прокурора є органом прокуратури вищого рівня щодо обласних та окружних прокуратур, обласна прокуратура є органом прокуратури вищого рівня щодо окружних прокуратур, розташованих у межах адміністративно-територіальної одиниці, що підпадає під територіальну юрисдикцію відповідної обласної прокуратури.

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. У системі прокуратури може запроваджуватися спеціалізація прокурорів [13].

Саме адміністративно-правові норми дозволяють сформувати прокуратуру як цілісну та реальну інституцію, врегулювати основні питання формування її органів, зайняття у них посад, організаційні та інші питання діяльності прокуратури, надати правовому регулюванню діяльності прокуратури чіткості, структурованості та вичерпності.

Адміністративно-правові акти забезпечують наголос, що діяльність прокуратури насамперед носить публічний інтерес. Зокрема, згідно із Законом України «Про прокуратуру» від 14. 10. 2014 р. № 1697-VII [13], прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені [Конституцією України](#) функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Основними засадами її діяльності є, зокрема, верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю, прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання; неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки. Адже одним із основних завдань адміністративного права є формування ефективних адміністративних інструментів реалізації прав і свобод у сфері публічного адміністрування.

При проведенні аналізу специфіки організаційно-правових засад діяльності прокуратури як об'єкта адміністративно-правового регулювання варто звернути увагу на позицію В. Шуби, який зазначає, що адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури – це врегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, які складаються під час як зовнішньої, так і внутрішньо-організаційної діяльності органів прокуратури, одним з обов'язкових учасників яких є прокуратура або її посадова особа. До зазначеної категорії правовідносин зараховано питання, пов'язані з правотворчістю, проходженням служби, розглядом звернень громадян, реалізацією контрольних і наглядових повноважень [14, с. 11].

Наприклад, на погляд М. А. Данилевського, який розглядає позицію А. Іванищук, юридична природа адміністративно-правового регулювання судової гілки влади є складною. Її можна розглядати як мінімум у трьох аспектах: по-перше, як різновид адміністративно-правових відносин; по-друге, через призму адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації; по-третє, як юридичні елементи системи адміністративно-правового регулювання. Спільною рисою при усіх трьох підходах є те, що вони реалізуються на основі реалізації адміністративно правових норм [15, с. 157-159]. У свою чергу, автор відзначає, що суддівська незалежність як об'єкт адміністративно-правового регулювання поєднує у собі усі складові правового регулювання: діє в площині адміністративно-правових відносин на основі норм адміністративного права; реалізується через діяльність спеціальних суб'єктів публічної адміністрації (органи суддівського врядування, органи суддівського самоврядування, інші органи правосуддя, органи виконавчої влади, громадськість); є обов'язковим елементом адміністративно-правового регулювання судової гілки влади [16, с. 41].

В. К. Шкарупа констатує, що об'єктом адміністративно-правових відносин є суспільні відносини, що уособлюють характер діяльності окремих суб'єктів права, юридичні наслідки їх поведінки, певні правові інтереси, у т. ч. майнового чи немайнового характеру та ін. При цьому він також окремо виділяє такий додатковий елемент, як предмет правовідносин, якими можуть бути окремі речі, предмети, майно тощо [17, с. 26]. Об'єктом адміністративно-правового регулювання є не лише поведінка суб'єкта в цілому, а й майнові та немайнові блага, що є опосередкованим об'єктом правовідносин [18, с. 25-26], [19, с. 69].

Суддівська незалежність як об'єкт адміністративно-правового регулювання, на думку М. А. Данилевського, полягає у закріпленій нормами адміністративного права властивості правового становища судді, що реалізується в адміністративно-правових відносинах через діяльність спеціальних суб'єктів публічної адміністрації (органи суддівського врядування, органи суддівського самоврядування, інші органи правосуддя, органи

виконавчої влади, громадські організації) шляхом створення усіх умов для безстороннього, самостійного, об'єктивного та справедливого правосуддя [16, с. 41].

Отже, враховуючи наведені вище міркування, у сфері правового регулювання організаційно-правових засад діяльності прокуратури вагоме місце відведено саме адміністративно-правовому регулюванню, застосуванню засобів адміністративного права, розвитку адміністративно-правових відносин. Саме за допомогою адміністративного права деталізуються конституційно-правові засади діяльності прокуратури. Воно покликане гарантувати функціонування цілісної системи правових засобів, серед яких – адміністративно-правові норми, концепції, правосвідомість, адміністративно-правові відносини, форми і методи адміністративної діяльності, акти правозастосування та правотлумачення тощо, які забезпечать належні умови для виконання прокуратурою своєї конституційної функції, реалізації ключового завдання у сфері публічного інтересу – захисту прав і свобод людини, загального інтересу суспільства та держави.

Організаційно-правові засади діяльності прокуратури у дусі вимог розвитку сучасного адміністративного права у певному розумінні являються ідеальним конструктом, моделлю побудови публічного адміністрування у визначеній сфері. Це конкретна форма організації здійснення публічної влади. Вона характеризується наявністю як зовнішньої адміністративної діяльності (надання адміністративних послуг, здійснення нагляду, розгляд звернень, проведення взаємодії з громадськістю тощо), так і внутрішньо-організаційної (вирішення питань кадрового, фінансового, інформаційного, організаційного забезпечення, врегулювання специфіки службової дисципліни тощо). Поряд з тим, у визначеній сфері також підтримуються основні тенденції трансформації адміністративного права у напрямі до дотримання у ньому балансу між охороною публічного інтересу та оптимального задоволення приватних інтересів, виконання сервісної функції, служіння суспільству та кожному його члену, сприяння приватним

особам у реалізації своїх прав у сфері публічного управління, забезпечення прозорості, відкритості, ефективності у своїй діяльності.

С. В. Циганок здійснив важливе дослідження проблематики змісту та особливостей адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України, у зв'язку з чим прийшов до наступних висновків:

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

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

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

4) основою адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України є адміністративно-правовий статус прокурорів та органів прокуратури;

5) невід'ємним складником в аналізованій сфері є адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури; питання забезпечення незалежності й деполітизації прокуратури; надання прокурорами своєрідних адміністративних послуг шляхом участі органів прокуратури у провадженні зі звернень громадян і представництво органами прокуратури інтересів держави та громадянина в адміністративному суді; здійснення розпорядчої діяльності шляхом видання Генеральним прокурором, прокурорами регіональних прокуратур нормативних актів; здійснення виконавчої діяльності шляхом участі органів прокуратури у провадженні у справах про адміністративні правопорушення, прокурорський нагляд у сфері дисциплінарної відповідальності, управління взаємодією органів прокуратури з громадськістю; реалізація контрольних і наглядових повноважень; засади юридичної відповідальності працівників прокуратури; внутрішньо-організаційна діяльність органів прокуратури, а саме робота з кадрами в органах прокуратури, засади та методологія оцінювання професійної діяльності прокурорів;

б) змістом адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури є система норм адміністративного права, основоположні засади (концепції, доктрини і принципи правового регулювання), адміністративно-правові відносини й адміністративний інструментарій (форми та методи адміністративної діяльності й адміністративні процедури), які в сукупності формують комплексний інститут адміністративного права, що наповнений численними вертикальними й горизонтальними зв'язками, поєднує однорідні суспільні відносини [20, с. 137].

А отже, враховуючи та підсумовуючи усе вищевикладене, «організаційно-правові засади діяльності прокуратури можливо віднести саме до об'єкту адміністративно-правового регулювання з огляду на їх наступні правові особливості:

1) стосуються правової регламентації та фактичного (організаційного, інституційного, матеріально-технічного тощо) забезпечення діяльності суб'єкта публічної адміністрації – прокуратури. У всіх видах правовідносин, що виникають у сфері організаційно-правових засад діяльності прокуратури хоча б одним із їх суб'єктів (у окремих випадках і усі учасники) є суб'єкт владних повноважень (прокуратура);

2) визначають діяльність наведеного суб'єкта публічної адміністрації (прокуратури), яка справляє безпосередній суттєвий вплив на стан дотримання і реалізації прав та свобод людини, уповноважений забезпечувати дотримання прав та свобод людини і громадянина;

3) є сферою забезпечення публічного інтересу: а) у організаційно-правових засадах діяльності прокуратури міститься індивідуальний публічний інтерес кожної фізичної та юридичної особи з приводу належного захисту їхніх законних прав та інтересів, можливості впливати на діяльність публічної адміністрації, забезпечувати її прозорість, об'єктивність, законність, врахування громадської думки; б) у наведеній сфері реалізується також загальнодержавний і загальносупільний інтерес Українського народу та держави, що діє від його імені щодо створення якісної системи правосуддя, дотримання загально визнаних світових і європейських стандартів у наведеній сфері, підтримки євроінтеграційного курсу, забезпечення режиму законності та правопорядку у держави, а також функціонування системи стримувань і противаг. Усі наведені публічні інтереси можуть бути ефективно поєднані та збалансовані саме завдяки засобам адміністративно-правового регулювання» [21, с. 390];

4) організаційно-правові засади діяльності прокуратури характеризуються наявною необхідністю врегулювання низки чітких процедур: створення суб'єктів публічного адміністрування, призначення на посаду, провадження безпосередньої діяльності з реалізації повноважень і виконання завдань, взаємодії з громадськістю тощо. Саме такі процедури потребують врегулювання засобами адміністративного права – адміністративні процедури, що дозволяє надати їм характеру чіткості та визначеності прав і обов'язків учасників

процедури, строків, умов, а також результатів процедури і відповідальності прокурорів у разі порушення чинного законодавства. Що у свою чергу, забезпечує ефективну реалізацію та дотримання прав і свобод людини і громадянина;

5) стосуються необхідності визначення підстав та видів юридичної відповідальності.

1. 2. Прокурорське самоврядування та органи, що забезпечують діяльність прокуратури: специфіка організаційно-правових основ у контексті реформування організаційно-правових засад діяльності органів прокуратури.

Прагнення Української держави продовжувати свій шлях у напрямі європейської інтеграції обумовлює необхідність прийняття та системного і неухильного впровадження у її політичній та правовій системі загально визнаних світових та європейських стандартів. Не є винятком і сфера судочинства та діяльність суміжних органів. Саме нагальність її реформування на пряму пов'язана із ефективністю проведення подальших реформ у державі. Адже правосуддя, а також належне функціонування прокуратури забезпечують якісний стан дотримання законності у всіх сферах суспільного і державного життя, захист прав людини, демократизм, верховенство права. Отож давно дискутованою та назрілою є реформа прокуратури у напрямі демократизації засад її діяльності, забезпечення її реальної незалежності та формування авторитету зазначеної правничої професії. Одним із засобів реалізації таких завдань стало запровадження прокурорського самоврядування.

Проте слід зауважити, що попри те, що інститут прокурорського самоврядування введений у правове поле Української держави ще з 15 липня 2015 року з набранням чинності положеннями Закону України «Про прокуратуру» від 14. 10. 2014 №1697-VII, і до сьогодні норми, що регулюють зазначене питання не отримали своєї належної і ефективної реалізації,

системного втілення. Наведене спричинене досить глибокою проблемою недостатнього розуміння сутності прокурорського самоврядування як правової категорії, усвідомлення його основних цілей та завдань, що обумовлює неспроможність визначити чітку структуру органів самоврядування, їх статус, склад, повноваження та інші досить конкретні аспекти функціонування окреслених суб'єктів. То ж насамперед доцільно з'ясувати наведені проблемні питання, визначивши основний зміст досліджуваних понять.

Поряд з тим, реформа прокуратури є доволі комплексною та передбачає ґрунтовний і всебічний перегляд підходів до організації діяльності наведеного суб'єкта публічного адміністрування, оптимізацію його організаційної структури з чітким виокремленням завдань та функцій відповідних структурних підрозділів, визначенням відповідного правового статусу їх працівників у відповідності до сутності та обсягу відповідних завдань і повноважень, запровадження спеціалізації у діяльності прокуратури тощо. Останні напрями удосконалення організаційно-правових засад діяльності прокуратури насамперед стосуються виокремлення у системі прокуратури структур, які забезпечують її діяльність, визначення їхнього чіткого адміністративно-правового статусу.

Проблематика реформування організаційно-правових основ діяльності прокуратури викликає значний науковий інтерес, і на сьогодні перебуває у центрі науково-теоретичних дискусій. Свої напрацювання загальним питанням зазначеної проблематики, а також, зокрема, інституту запровадження прокурорського самоврядування, визначенню його сутності, основних понять і завдань, присвятила низка відомих науковців. При цьому окрему увагу заслуговує монографія І. М. Козьякова та А. М. Мудрова «Прокурорське самоврядування». Проте на сьогодні у правовій доктрині бракує єдності підходів у розумінні сутності та мети прокурорського самоврядування, його основних завдань. Також значною прогалиною у науковій доктрині є проблематика органів, що забезпечують діяльність прокуратури: бракує напрацювань стосовно виділення вичерпного переліку таких суб'єктів, визначення їх правового статусу,

специфіки формування та взаємодії з іншими структурами у системі прокуратури.

Тому розкриття зазначених вище питань щодо специфіки організаційно-правових основ прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури у контексті реформування організаційно-правових засад діяльності органів прокуратури є актуальним та нагальним. Відтак доцільно розпочати із висвітлення специфіки організаційно-правових основ прокурорського самоврядування як важливої новели у сфері організації прокурорської діяльності.

Закон України «Про прокуратуру» від 05. 11. 1991 №1789-ХІІ, що діяв до набрання чинності Закону від 14. 10. 2014 №1697-VII, не містив положень щодо здійснення прокурорського самоврядування. Лише статтею 48-1 було визначено, що Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури схвалюється всеукраїнською конференцією працівників прокуратури і затверджується Генеральним прокурором України [13]. Проте правового статусу всеукраїнської конференції працівників прокуратури не було визначено. То ж бракує підстав стверджувати про певні передумови самоврядування працівників прокуратури, що були закладені функціонуванням наведеної всеукраїнської конференції.

З інтенсифікацією процесів реформування системи правосуддя та суміжних правових інститутів з новою актуальністю постало завдання удосконалення роботи прокуратури, підвищення довіри до її органів, незалежності та об'єктивності у провадженні нею своєї діяльності. У наведеному контексті неодноразово у науковій доктрині зазначалося про важливість запровадження та утвердження у її системі сильного інституту прокурорського самоврядування. На сьогодні стосовно правової природи зазначеного інституту чітких тез серед вчених не розроблено, проте, на наш погляд, концепцію прокурорського самоврядування найбільш органічно розвивати із положень концепції професійного самоврядування.

Відтак, Д. М. Добровольський, розкриваючи категорію «самоврядування» зазначає, що в енциклопедичних джерелах самоврядування трактується як тип соціального управління, за якого інтереси суб'єкта та об'єкта управління збігаються (3). У «Сучасній правовій енциклопедії» самоврядування визначається як внутрішня самоорганізація певної системи, спрямованої на самодостатній розвиток (4). [22, с. 140]. Н. О. Д'яченко зауважила, що самоврядування достатньо часто визначалося як певна форма управління, за якого суспільство, певна організація, господарсько-адміністративна одиниця має повноваження самостійно вирішувати питання власного керівництва [23, с. 1099], [24, с. 51].

На думку Л. С. Драгомирецької, самоврядування – це різновид управління, який сприймається як внутрішня самоорганізація певного органу, в якому збігаються інтереси суб'єкта і об'єкта, та наділяє колектив можливістю самостійно керувати своїми справами, приймати спільні рішення та їх реалізовувати право [25, с. 136]. Д. М. Добровольський розглянув позицію В. В. Кравченка, який під самоврядуванням розуміє відносно автономне функціонування визначеного колективу людей, що забезпечується самостійним прийняттям його членами норм і рішень, які стосуються його життєдіяльності, і відсутністю в колективі розриву між суб'єктом та об'єктом управління [26, с. 156]. Варто звернути увагу на позицію О. Ф. Скакун, яка зауважувала, що поняття «самоврядування» - це вид соціального управління, що заснований на самоорганізації, саморегулюванні і самодіяльності учасників суспільних відносин, при цьому об'єкт і суб'єкт управління збігаються, тобто люди самі керують своїми справами, приймають спільні рішення та спільно діють із метою їх реалізації [27, с. 312], [22, с. 141].

Варто зауважити, що самоврядування як досить загальна категорія, що досліджується багатьма науками, в тому числі, і філософією, соціологією, наукою державного управління, трактується за схожими підходами. Як наслідок, можна виокремити, що основні ознаки самоврядування – це активна цілеспрямована діяльність, наведена діяльність провадиться та організовується у

відповідній системі (колективі людей, елементах політичної системи, у структурах відповідних державних органів чи їх об'єднань тощо), поєднання об'єкта та суб'єкта управління у одній інституції. Вважаємо, що слід погодитися із позицією, що самоврядування є різновидом соціального управління. У процесі самоврядування також здійснюється організація відповідної спільноти, відбувається поєднання у ній спільних зусиль задля формування та досягнення спільних цілей, вжиття заходів задля підвищення якості власної життєдіяльності та розвитку. Вважаємо, що досить вагомою у характеристиці категорії «самоврядування» є специфіка тієї структури, у якій діє таке самоврядування, а також і особливості цілей та завдань, призначення наведеного самоврядування як інституту. У наведеному контексті варто безпосередньо звернутися до категорії професійного самоврядування.

Л. С. Драгомирецька слушно зауважує, що у науці предметом дослідження була така правова категорія, як «професійне самоврядування». Його основним призначенням, на думку деяких учених, є децентралізація влади, тобто передання самоврядним організаціям частини компетенцій органів державної влади. Для України така необхідність назріла давно, адже прозорість і адекватність нормативних актів, які приймаються органами влади, необхідно поліпшувати [28, с. 10]. Авторка вважає, що професійне самоврядування – це об'єднання представників певної професії, створені з метою вирішення питань професійної спрямованості без втручання органів влади, які захищатимуть професійні і соціальні права у межах та в порядку, що передбачені законом [25, с. 134]. Відтак, вважаємо, що прокурорське самоврядування є різновидом професійного самоврядування, яке істотно вирізняє така риса, як спрямованість на захист саме професійних інтересів наведеної структури. Вважаємо, що саме пріоритет інтересів та цінностей прокуратури як інституції, утвердження її авторитету, укріплення правових, організаційних, матеріально-технічних та інших засад її діяльності повинні бути поточною або кінцевою (як результат) метою усіх завдань та повноважень прокурорського самоврядування.

Погоджуючись з думкою М. М. Слюсаревського, слід відзначити, що основною метою існування професійного самоврядування у будь-якій професії, є прагнення бути консолідованим «голосом» усіх членів професії, другим законодавцем у питаннях регламентації професійної діяльності, лідером у питаннях врядування всередині свого «цеху», а також найкращим і головним репрезентантом професійної громади в країні та за її межами [29, с. 12; 25, с. 135]. Прокурорське самоврядування повинно бути покликано поєднати представників спільної професії у самостійному вирішенні питань внутрішньо-організаційного характеру, інших питань, які можуть бути вирішені спільно та завдяки самоорганізації відповідно до закону, а для вжиття необхідних та допустимих за законом заходів впливу на інших учасників суспільних відносин задля покращення діяльності системи прокуратури, удосконалення її правового статусу та престижу у суспільстві.

І. М. Козьяков, А. М. Мудров та інші вчені зауважують, що завдання професійного самоврядування спрямовуються на: 1) гарантування дотримання професійних прав; 2) забезпечення належних умов професійної діяльності; 3) захист професійних прав та інтересів; 4) недопущення втручання у професійну діяльність; 5) підвищення професійного рівня. Крім того, вони виділяють спеціальні завдання професійного самоврядування, що різняться між собою залежно від виду професійної діяльності та особливостей її організаційно-правового забезпечення: підвищення рівня роботи з кадрами (суддівське самоврядування); надання методичної допомоги (професійне самоврядування нотаріусів); захист інтересів при заподіянні їм шкоди внаслідок незаконних дій або недбалості нотаріуса (професійне самоврядування нотаріусів) [30, с. 18].

На думку С. В. Ківалова, «створення органів прокурорського самоврядування та наділення їх відповідною компетенцією можна розглядати як один із виявів загальної демократизації прокурорської системи України [31, с. 204]. Є. А. Безкровний звертає увагу на те, що «впровадження засад колегіальності у вирішення питань, пов'язаних зі статусом прокурорів в Україні (формування системи прокурорського самоврядування), обумовлено, в першу

чергу, створенням додаткових гарантій незалежності. Вчений зауважує, що хоча спостерігається загальна тенденція надавати більше незалежності системі обвинувачення, не існує спільного стандарту, який би вимагав цього. Незалежність або автономія не є самоціллю, вони повинні бути виправданими у кожному випадку відповідно до мети, яку потрібно досягнути [32; 33, с. 39].

У останньому запропонованому судженні наведена важлива теза, на яку слід додатково акцентувати увагу. Категорія «незалежності» прокурорів є досить новою та недостатньо визначеною у правовій системі України, не існує чіткого стандарту незалежності прокурорів і відповідними міжнародними стандартами. Важливо усвідомлювати, що така незалежність (автономія), що є однією із цілей запровадження прокурорського самоврядування не може визначатися як самоціль прокурорської діяльності. Слід надалі розробити та визначити більш чіткі критерії співвідношення наданого обсягу саморегулятивних повноважень, обумовивши їх відповідними завданнями у напрямі досягнення більш ефективної та об'єктивної діяльності прокуратури, позбавлення можливості стороннього тиску і впливу на результати роботи зазначеного органу саме у напрямі виконання професійних завдань, мінімізації політичного впливу, адміністративних важелів тиску на систему прокуратури.

О. Кучинська та Ю. Циганок виокремили спільні, у всіх підходах, характеристики такої незалежності: 1) передбачена чинним вітчизняним законодавством: як внутрішніми нормативно-правовими актами, так і міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; 2) стосується поняття «судова влада» як елемента державної влади, що визначена у ст. 6 Конституції України; 3) реалізовується у відносинах системи стримування і противаг; 4) є гарантом виконання судовою владою своїх функцій; 5) реалізовується під час функціонування судової влади (реалізація допустима лише під час функціонування судової влади); 6) характеризує міру свободи судової влади, в той же час є загальною превенцією; 7) забезпечена комплексом гарантій для її реалізації; 8) деталізується у діяльності судових органів та суддів; 9) є багатогранною та складною юридичною категорією, яка

вміщує комплекс елементів правового, економічного, політичного та соціального характеру; 10) за її порушення настає політична та/або юридична відповідальність [34, с. 94-100].

Д. С. Д'ячков аналізує позиції С. О. Марченкова й О. М. Єщук щодо запровадження прокурорського самоврядування, які фактично розглядають його лише в напрямі створення нових органів прокуратури: Ради прокурорів і Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, та визначають такі органи як інструмент захисту працівників прокуратури від незаконних дій керівництва [35, с. 7–10]. На думку Д. С. Д'ячкова, такий підхід щодо оцінювання інституту прокурорського самоврядування є поверховим. Автор погоджується з М. А. Погорецьким, який вважає положення про прокурорське самоврядування позитивом і, мабуть, одним із найбільш інноваційних положень. Закон передбачає його як одну з ключових гарантій незалежності прокурорів, що забезпечуватиме захист прокурорів від втручання в їхню діяльність і підвищуватиме якість їхньої роботи, в т. ч. організаційне забезпечення, соціальний захист прокурорів і їхніх сімей, забезпечуватиме організаційну єдність, участь у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення, а також призначенні прокурорів [36; 37, с. 31].

Відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 14. 10. 2014 №1697-VII, прокурорське самоврядування - це самостійне колективне вирішення прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури з метою: 1) забезпечення організаційної єдності функціонування органів прокуратури, підвищення якості роботи прокурорів; 2) зміцнення незалежності прокурорів, захисту від втручання в їх діяльність; 3) участі у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення прокурорів, а також контролю за додержанням установлених нормативів такого забезпечення; 4) обрання чи призначення прокурорів до складу інших органів у випадках та в порядку, встановлених законом. До питань внутрішньої діяльності прокуратури належать питання організаційного забезпечення прокуратури та діяльності

прокурорів, соціального захисту прокурорів та їхніх сімей, а також інші питання, що безпосередньо не пов'язані з виконанням повноважень прокурорів [13].

Слід відзначити, що нормативно-правове визначення поняття прокурорського самоврядування потребує уточнення з метою акцентування окремих важливих ознак його як нового інституту. У наведеній дефініції слід насамперед закріпити належність прокурорського самоврядування до професійного самоврядування. Відтак, прокурорське самоврядування є видом професійного самоврядування, визначеною відповідно до чинного законодавства автономією прокурорів у вирішенні питань професійної спрямованості та утвердження авторитету прокуратури. Це необхідна та виправдана міра самостійності, що проявляється насамперед у саморегулюванні та самоорганізації прокурорів усіх рівнів, вжиття ними конкретних заходів задля якісного формування престижу зазначеної правничої професії, відстоювання її інтересів шляхом самостійного вирішення (взяття реальної участі у вирішенні) питань організаційного та кадрового забезпечення її діяльності, правового та соціального захисту прокурорів, утвердження незалежності та об'єктивності у ході власної діяльності, надання пропозицій щодо внесення змін до чинного законодавства з наведених питань.

На думку Л. С. Драгомирецької, завдання прокурорського самоврядування науковці поділяють на дві групи: загальні та спеціальні, при цьому зазначають, що загальні завдання мають бути закріплені на законодавчому рівні, а порядок їх реалізації – деталізуватися в підзаконних нормативно-правових актах. До загальних завдань прокурорського самоврядування вони відносять: забезпечення належного професійного рівня працівників прокуратури та його підвищення; сприяння створенню належних умов для ефективного здійснення працівниками прокуратури своїх професійних обов'язків; гарантування дотримання професійних прав працівників прокуратури. На думку авторів, спеціальні завдання потребують законодавчого забезпечення їх реалізації у чітко визначених випадках та повинні містити вичерпний перелік питань, які вирішуватимуть органи прокурорського самоврядування. Автори наголошують,

що механізм їх реалізації на практиці має регламентуватися окремим положенням, яке має бути затверджено спільним нормативним актом Генерального прокурора України та голови Ради прокурорів [30, с. 49–50; 25, с. 135].

На нашу думку, сутність та природа прокурорського самоврядування найбільш чітко може прослідковуватися саме у його завданнях. Вважаємо, що з цього приводу Закон від 14. 10. 2014 №1697-VII не належним чином формує зміст таких завдань, не забезпечуючи їх системності та поєднання спільною метою. У наведеному контексті запропоновані вище судження науковців з приводу спроби класифікації завдань прокурорського самоврядування, є доволі слушними. Слід погодитися з позицією щодо необхідності розподілу наведених завдань на загальні та спеціальні, а також зі здійсненим авторами наголосом на захисті професійних прав прокурорів як на одній із найбільш загальних його цілей.

В цілому варто зазначити, що багато науковців, аналізуючи інститут прокурорського самоврядування як новелу вітчизняного законодавства виділяють як прогресивний характер самого факту його запровадження, так і наголошують на існуванні численних проблем та недоліків у нормативно-правовому оформленні зазначеної категорії, у змістовому наповненні окресленого терміну, який був обраний законодавцем. Вчені виділяють багато дискусійних та проблемних питань функціонування прокурорського самоврядування, на які варто звернути увагу. Серед них, наприклад, проблема входження до структури органів прокурорського самоврядування представників не лише від прокуратури [38, с. 115], відсутність серед закріплених органів прокурорського самоврядування зборів місцевих та регіональних прокуратур, які є важливою ланкою у вирішенні питань поточної прокурорської діяльності [38, с. 116; 22, с. 141]. Поряд з тим, у нашому дослідженні вважаємо за необхідне акцентувати увагу саме на загальній проблемі нормативно-правової недосконалості у закріпленні змісту та переліку завдань прокурорського

самоврядування, а також браку визначення системи адміністративно-правових форм його реалізації.

Багато вчених є прихильниками позиції щодо необхідності розширення або систематизації переліку завдань прокурорського самоврядування. Так, Н. О. Д'яченко вважає за необхідне розширити повноваження досліджуваного інституту у сфері вирішення внутрішньо-організаційних питань [24, с. 51]. Ю. Є. Полянський висловлює думку, що перелік завдань прокурорського самоврядування є досить вузьким і має бути розширений, зокрема, наприклад, такими пунктами: 1) створення сприятливих умов для здійснення прокурорської діяльності; 2) забезпечення відкритості інформації про прокуратуру та прокурорську діяльність у порядку та межах, передбачених законом [39, с. 36]. Л. С. Драгомирецька пропонує доповнити перелік загальних завдань прокурорського самоврядування наступними: 1) підвищення професійного рівня прокурорів; 2) адаптація прокурорського самоврядування до європейських стандартів з урахуванням особливостей роботи органів прокуратури; 3) застосування інформаційних технологій у системі органів прокурорського самоврядування; 4) забезпечення злагодженої взаємодії органів прокурорського самоврядування та прийняття узгоджених рішень. На відміну від загальних завдань спеціальні є менш традиційними, проте більш динамічними. Вони є орієнтиром і програмою розвитку з удосконалення прокурорського самоврядування, їх можна змінювати залежно від напрямів діяльності прокуратури та різних чинників (планування, прогнозування чи кадрове забезпечення) [25, с. 136].

На нашу думку, слід насамперед визначити, що метою прокурорського самоврядування як професійного самоврядування є утвердження авторитету прокуратури, формування престижу прокурорської професії та відстоювання професійних інтересів у процесі здійснення безпосередньої професійної діяльності, формування державної політики, удосконалення законодавства, відносинах із іншими правомочними суб'єктами.

Завдання прокурорського самоврядування утворюють цілісну систему та спрямовані на досягнення наведеної мети. Серед завдань варто виділити засадничі, допоміжні та додаткові. Засадничими є ті завдання, реалізація яких закладає основу для досягнення мети самоврядування. Це насамперед: 1) забезпечення незалежності прокурорів у здійсненні ними своїх повноважень, подолання усіх можливих проявів адміністративного, політичного чи іншого протиправного тиску і стороннього впливу на прокурорську діяльність; 2) ефективна участь у вирішенні питань кадрового, організаційного, матеріально-технічного забезпечення прокуратури; 3) захист професійних прав та інтересів прокурорів від конкретних протиправних дій, що здійснюється за індивідуальними зверненнями у визначеному законодавством порядку; 4) формування єдності практики прокурорської діяльності, затвердження та дотримання професійних стандартів прокурорської діяльності та високого рівня роботи з прокурорськими кадрами, підвищення їх кваліфікації, запровадження у роботі загальновизнаних світових стандартів; 5) надання пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства у сфері прокурорської діяльності.

«Допоміжними варто визначити завдання прокурорського самоврядування, які є додатковими інструментами для більш ефективного досягнення його мети. Наприклад, до таких завдань можна віднести: 1) організація взаємодії органів прокуратури; 2) запровадження у роботі інформаційно-телекомунікаційних технологій, новітніх матеріально-технічних засобів; 3) вирішення питань соціального захисту прокурорів та їх сімей.

Додаткові – це завдання, які носять неправовий характер. Зокрема, вони полягають у створенні передумов та засобів для реалізації засадничих та допоміжних завдань. Наприклад, це завдання щодо планування, прогнозування, моніторингу тощо» [40, с. 490].

Також слід звернути увагу на брак законодавчих механізмів реалізації завдань прокурорського самоврядування. У Законі від 14. 10. 2014 №1697-VII не визначено, у який спосіб здійснюється, наприклад, забезпечення незалежності прокурорів, не регламентуються процедури участі у вирішенні питань кадрового,

організаційного, матеріально-технічного забезпечення прокуратури, не закріплені процедури захисту прокурорів у індивідуальному порядку органами прокурорського самоврядування. Не визначені форми звернення органів прокурорського самоврядування до інших органів державної влади з приводу вирішення професійних питань діяльності прокуратури тощо. Загалом наведений законодавчий акт у частині правового регулювання якісно нового інституту закріплює несистемні, нечіткі, загальні та такі, що не можуть бути ефективно реалізованими норми. Подальша якісна реалізація прокурорського самоврядування відповідно до його правової природи та загально визнаних світових стандартів потребує суттєвого доопрацювання нормативно-правового регулювання окресленої сфери у напрямі чіткого визначення системи завдань прокурорського самоврядування, а також конкретних адміністративних процедур, форм та методів втілення кожного завдання, в тому числі і за допомогою прийняття підзаконних нормативно-правових актів, відомчих порядків та інструкцій.

Переходячи до аналізу особливостей організаційно-правових засад діяльності органів, що забезпечують діяльність прокуратури у контексті її реформування, звернемо увагу на напрацювання Д. С. Д'ячкова, який виділив основні напрями реформування діяльності прокуратури. Серед таких напрямів науковець відзначає, що законодавство пов'язало питання штатної кількості прокуратури з визначенням правового статусу і трудової функції прокурора, яким міг бути визнаний лише той, в обов'язки якого входило виконання функцій прокуратури. Унаслідок цього загострилося питання щодо можливості існування в прокуратурі працівників, які могли мати статус прокурора, поміж тим фактично не здійснювати визначені законодавством функції прокуратури, а виконувати інші функції, наприклад, завідувати господарством, фінансами, вести облік працівників чи узагальнювати статистику. Аналізуючи це питання, ще у 2000 році О. В. Михайленко та В. С. Ковальський дійшли висновку, що ці особи не можуть уважатись прокурорами і їм не треба присвювати класні чини [41, с. 24–27]. Д. С. Д'ячков аналізуючи позицію М. В. Косюти, відзначав, що

останній вважав, що з такою пропозицією можна погодитись лише стосовно працівників допоміжних служб. Що ж стосується інших, то пропонував не забувати, що управлінська діяльність цих осіб якнайтісніше пов'язана з реалізацією наглядових та інших функцій рештою працівників прокуратури. Для виконання покладених на них обов'язків ці посадові особи повинні розбиратись у багатьох аспектах діяльності прокуратури [42, с. 276]. Однак, на думку Д. С. Д'ячкова, саме те, про що вказував М. В. Косюта як про ніколи не реалізовану в майбутньому пропозицію, сьогодні набирає цілком реальних обрисів. Передумовою таких змін у законодавстві є вже реалізоване в законодавстві положення щодо розмежування управлінської діяльності в органах прокуратури від безпосередньо прокурорської діяльності. У зв'язку з цим автор вважає правильною позицію Закону України «Про прокуратуру» щодо розмежування посад прокурорів і державних службовців, виокремлення серед прокурорських посад тих, які є адміністративними і трудова функція яких – адміністрування [37, с. 31].

Відтак, у Законі України «Про прокуратуру» від 14. 10. 2014 №1697- VII [13] закладені підвалини для подальшого якісного відокремлення у системі прокуратури структур, які здійснюють безпосередньо прокурорські повноваження, а також структур, які реалізують управлінські функції та займаються забезпеченням належної діяльності прокуратури. Відповідно до статті 14 Закону, у структурі органів прокуратури встановлюються посади державних службовців, інших працівників, діяльність яких регулюється цим Законом та іншими законодавчими актами України [13].

Зі змісту офіційних сайтів Офісу Генерального прокурора, а також обласних прокуратур вбачаємо у структурі зазначеного органу підрозділи (відділи, департаменти), до функцій яких віднесено виключно діяльність щодо забезпечення належного функціонування органу прокуратури – це, наприклад, управління: організаційного забезпечення діяльності керівництва; організаційно-контрольної діяльності; аналітичного забезпечення діяльності Генерального прокурора; перевірок стану організації прокурорської роботи;

взаємодії з органами державної влади; роботи з кадрами; роботи з персоналом державної служби; кримінальної політики та аналітики; контролю якості прокурорської діяльності Офісу Генерального прокурора [43].

Це відділи інформаційних технологій; матеріально-технічного забезпечення та соціально-побутових потреб; фінансування та бухгалтерського обліку тощо у обласних прокуратурах [44].

Фактично у найбільш широкому розумінні та за найбільш всеохоплюючим підходом навіть і зазначені структури можна віднести до суб'єктів (структур), що забезпечують діяльність органів прокуратури. Все ж на сьогодні відповідно до Закону не вбачаємо наявності належного та системного закріплення бачення системи відповідних суб'єктів, які займаються забезпеченням діяльності прокуратури, а також відсутнє розмежування та класифікація таких суб'єктів на внутрішньо-організаційних та тих, які функціонують автономно, перебуваючи з системою органів прокуратури у визначених законодавством зв'язках. На нашу думку, для проведення комплексної реформи діяльності системи прокуратури актуальним є розгляд проблематики, що порушена вище. А зокрема, на науково-теоретичному рівні, а також законотворцям при удосконаленні чинного нормативно-правового регулювання слід звернути увагу на розробку системного розуміння категорії «суб'єкти, які забезпечують діяльність прокуратури», виокремивши у організаційно-правових засадах її діяльності управлінський компонент, діяльність щодо публічного адміністрування, яка не пов'язана із безпосереднім здійснення прокурорських повноважень. Слід структурувати адміністративно-правовий статус відповідних суб'єктів, закріпивши їх цілісну систему та взаємозв'язки між ними. Також, на наш погляд, актуальним буде розглядати у системі суб'єктів, що забезпечують діяльність прокуратури, внутрішньо-організаційних суб'єктів – відповідні структурні підрозділи, а також автономних суб'єктів – окремих органів, що не підпорядковані органам прокуратури, проте на яких покладено завдання щодо забезпечення її діяльності у визначених сферах. Такий підхід, на нашу думку, відобразить найбільш комплексне бачення забезпечення діяльності прокуратури як виду публічного

адміністрування, цілісного управлінського процесу, що є самодостатнім та виконує важливу роль у ефективному функціонуванні конституційного органу – прокуратури, та потребує окремої уваги до його якісного правового регулювання та науково-теоретичного осмислення.

Проте, виходячи із стану правового регулювання та науково-теоретичних розробок на сьогодні, певною мірою усталеним є підхід, за якого прийнято виокремлювати органи, що забезпечують діяльність прокуратури: орган, що здійснює дисциплінарне провадження, а також Тренінговий центр прокурорів України.

Слід зауважити, що створення зазначених суб'єктів передбачене згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19. 09. 2019 №113-ІХ. Разом з тим, слід проаналізувати положення Закону від 19. 09. 2019 №113-ІХ у їх системному взаємозв'язку із Стратегією реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки та Стратегією розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки, затвердженими відповідно указами Президента України від 20. 05. 2015 №276/2015 та від 11. 06. 2021 №231/2021. Обидві наведені Стратегії закріплюють, що з метою розвитку органів прокуратури необхідно забезпечити: невідворотність і сталий характер продовження реформи прокуратури, зокрема щодо завершення переатестації прокурорів; удосконалення відповідно до європейських стандартів і кращих міжнародних практик дисциплінарного провадження, забезпечивши прозорість й об'єктивність розгляду дисциплінарної скарги про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, невідворотність та пропорційність дисциплінарної відповідальності прокурора [45, 46].

Вочевидь, що прийняття Закону від 19. 09. 2019 №113-ІХ [47] є продовженням поступального і системного удосконалення діяльності органів прокуратури, що покликане забезпечити виконання основних завдань та пріоритетних цілей, що визначені для реформування зазначеної системи, в тому числі, і за наведеними Стратегіями, а також насамперед з огляду на

загальновизнані міжнародні та європейські стандарти організації діяльності державних обвинувачів (прокурорів). А отже, і заснування наведених суб'єктів, їхній правовий статус має стати наслідком вивіреного наукового-теоретичного опрацювання, а також оптимального застосування нормопроектувальних технік, що дозволить закріпити якісні правові конструкції у визначеній сфері щодо органів, які забезпечують діяльність прокуратури, які втілять усі вимоги незалежності, об'єктивності, неупередженості у діяльності прокуратури, відповідність міжнародно-правовим вимогам, стійкість до корупційних ризиків, а також збалансоване поєднання повноважень, відповідальності та державного і громадського контролю.

Проте якість та зміст законодавчого акту, що аналізується, не дає змоги надати всебічну та цілісну оцінку тим законодавчим змінам, що відбулися. Насамперед це обумовлено недостатньою системністю та вичерпністю правового регулювання правового статусу суб'єктів, що забезпечують діяльність прокуратури, недотримання вимог законодавчої визначеності (в тому числі, і щодо назв відповідних суб'єктів – «орган, що здійснює дисциплінарне провадження»). Така назва допускає можливості численних неоднозначних тлумачень). Законом від 19. 09. 2019 №113-IX [47] обумовлено створення органу, що здійснює дисциплінарне провадження, а також Тренінгового центру прокурорів України з одночасною ліквідацією Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів та Тренінгового центру прокурорів України, проте не запропоновано чіткого обґрунтування таких інституційних змін, не описано які саме особливості правового статусу ліквідованих органів порушували загальновизнані принципи діяльності прокуратури та яким чином шляхом створення визначених суб'єктів пропонується досягти усунення виявлених проблем.

У наведеному контексті варто погодитися із зауваженнями, що висловлені Комітетом Верховної Ради України з питань інтеграції України з Європейським Союзом щодо проекту Закону, що аналізується, а зокрема щодо того, що його положення надання додаткових прав Генеральному прокурору потребують

доопрацювання і доповнення нормами, що гарантують прозорість та відповідальність, і мають бути співмірними з тими повноваженнями, які покладаються на Генерального прокурора з метою виконання вищезазначених повноважень ефективно і у відповідності з європейськими стандартами та конституційними принципами. Необмежені повноваження Генерального прокурора можуть призвести до свавілля і зловживання владою, що порушує основні принципи державного управління такі як демократія, верховенство права, повага до прав людини і основоположних свобод [48].

Слушними є зауваження Головного юридичного управління щодо того, що при формуванні проекту Закону не враховано принципу правової визначеності («відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження») (зазначений орган не має назви та не визначено його статусу). За Проектом, до 1 вересня 2021 року саме Генеральний прокурор: визначає перелік, склад і порядок роботи кадрових комісій Офісу Генерального прокурора, обласних прокуратур; визначає порядок розгляду кадровою комісією скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та процедуру здійснення дисциплінарного провадження; визначає порядок прийняття кадровою комісією рішення за результатами дисциплінарного провадження і за наявності підстав, передбачених Законом України «Про прокуратуру», про накладення на прокурора Офісу Генерального прокурора, обласної та окружної прокуратури дисциплінарного стягнення або прийняття рішення про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора.

На думку Головного юридичного управління, зазначене не впливає із положень статей 19, 92 та 131¹ Конституції України та порушує існуючі гарантії незалежності прокурора, визначені статтею 16 Закону України «Про прокуратуру». Також Проектом пропонується викласти у новій редакції статтю 80 Закону України «Про прокуратуру» і передбачити замість Національної академії прокуратури України Тренінговий центр прокурорів України, який здійснюватиме лише підвищення кваліфікації прокурорів.

До зазначеного питання Головне юридичне управління зазначає наступне. По-перше, як вже зазначалося вище, після прийняття 02. 06. 2016р. Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» №1401-VIII прокуратуру в Україні було включено до системи правосуддя і в статті 131 Конституції України передбачено, що відповідно до закону в системі правосуддя утворюються органи і установи для забезпечення добору суддів, прокурорів, їх професійної підготовки, оцінювання тощо. За такої редакції, створення Тренінгового центру прокурорів України навряд чи впливає із положень Конституції України. По-друге, частиною третьою статті передбачено, що Тренінговий центр прокурорів України функціонує при Офісі Генерального прокурора і може мати, на відміну від Національної академії прокуратури України, регіональні відділення. Отже, реалізація таких положень потребуватиме додаткового фінансування, адже Тренінговий центр прокурорів є державною установою. Однак у фінансово-економічному обґрунтуванні, що міститься у Пояснювальній записці до законопроекту, зазначено, що прийняття законопроекту «не потребує додаткових витрат із Державного бюджету України» [49].

Отже, адміністративно-правове регулювання органів, що забезпечують діяльність прокуратури, сьогодні потребує всебічного науково-теоретичного осмислення, а також подальшого доопрацювання законотворцем, оскільки їхня структура, на наш погляд, на сьогодні ще не сформована. Також не визначеними є і загальні питання щодо того, які саме завдання та функції виконує система забезпечення органів прокуратури. При удосконаленні адміністративно-правового регулювання окресленого питання насамперед варто звернути увагу на ключові засади та вимоги, що закріплені у загальновизнаних міжнародно-правових актах щодо діяльності прокурорів, а зокрема, забезпечення незалежності та об'єктивності розгляду дисциплінарних провадження щодо прокурорів, професійності та об'єктивності у доборі та призначенні на посаду, підготовці прокурорських кадрів, забезпеченням можливості участі громадськості у зазначених процесах, а також формування зрозумілої та прозорої

системи організаційного, матеріально-технічного та фінансового забезпечення діяльності прокуратури, участі прокурорів у формуванні запиту на відповідне фінансове забезпечення.

1. 3. Адміністративно-правове регулювання організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури.

Адміністративно-правове регулювання організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, складає досить важливу складову усього комплексу правового регулювання функціонування прокуратури в цілому. Воно містить низку положень, відповідно до яких визначаються: адміністративно-правовий статус органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, специфіка їхнього утворення, реалізації повноважень, відповідні адміністративні процедури, вирішення питання кадрового, матеріально—технічного, фінансового, інформаційного забезпечення, юридичної відповідальності тощо.

Уся система адміністративно-правового регулювання організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, зорієнтована насамперед на загальновизнані міжнародно-правові стандарти у досліджуваній сфері, а також міжнародно-правові акти, якими для України встановлено відповідні зобов'язання у сфері реформування правоохоронних органів та судової системи.

Серед наведених актів слід зазначити Рекомендації REC (2000) 19 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи «Про роль служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції» [50], Керівні принципи щодо ролі обвинувачів [51], Звіт Венеційської комісії з європейських стандартів щодо

незалежності судової системи: частина II: Служба обвинувачення [52], Стандарти професійної відповідальності та виклад основних обов'язків та прав прокурорів, ухвалені Міжнародною асоціацією прокурорів 23 квітня 1999 року [53], а також Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27. 06. 2014 (далі - Угода про асоціацію) [54].

За Рекомендацією REC (2000) 19 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи «Про роль служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції», держави повинні вживати заходів для того, щоб дисциплінарна відповідальність публічних обвинувачів розглядалася відповідно до закону, процедура повинна гарантувати справедливу й об'єктивну оцінку, а рішення може бути піддане незалежному й безсторонньому перегляду (підпункт «е» пункту 5). Публічні обвинувачі повинні демонструвати високий рівень ухвалення рішень і професійної поведінки. При посиленні незалежності й автономності публічних обвинувачів, що припускає більш високий ступінь відповідальності, чинне законодавство і процесуальні норми можуть виявитися недостатньо чіткими, щоб слугувати засадами професійної етики й поведінки. «Кодекс поведінки» розглядається не як офіційний кодекс, а скоріше як досить гнучкий набір приписів, що стосуються підходів, прийнятих публічними обвинувачами, спрямований на визначення припустимого й неприпустимого в професійній поведінці. Постійний контроль є належним способом, що гарантує дотримання зазначених правил [50].

Відповідно до Керівних принципів щодо ролі обвинувачів, дисциплінарне провадження щодо обвинувачів повинно гарантувати об'єктивну оцінку й ухвалення об'єктивного рішення. Воно проводиться відповідно до права, кодексу професійної поведінки та інших установлених стандартів й етичних норм у світлі Керівних принципів (пункт 22) [51]. За Звітом Венеційської комісії з європейських стандартів щодо незалежності судової системи: частина II: Служба обвинувачення [52], відзначено, що для уникнення випадків надання

неправомірних вказівок необхідно розробити каталог гарантій невтручання у діяльність обвинувача. Невтручання означає забезпечення того, що дії обвинувача в суді вільні від зовнішнього тиску, а також від неправомірного чи незаконного внутрішнього тиску всередині самої системи обвинувачення. Такі гарантії повинні охоплювати призначення, дисциплінарні заходи/усунення з посади, а також специфічні правила ведення справ та процесу ухвалення рішень (пункт 32). Окремий пункт Звіту присвячений процедурі розгляду скарг на прокурорів. Так, указано, що в дисциплінарних справах, включаючи усунення обвинувачів, обвинувач повинен мати право представити власну позицію відповідно до змагальної процедури. У системах, де існує Рада обвинувачів, така Рада чи Дисциплінарний комітет цієї Ради може розглядати питання дисциплінарного характеру. Також повинна бути можливість звернутися до суду з метою оскарження дисциплінарних стягнень (пункт 52).

Відповідно до статті 1 Стандартів прокурори повинні: 1) завжди підтримувати честь та гідність своєї професії; 2) завжди поводитися професійно, дотримуючись законів, а також правил й етичних норм професії; 3) постійно дотримуватися найвищих стандартів доброчесності та старанності; 4) завжди бути добре поінформованими і стежити за правовими змінами; 5) прагнути бути послідовними, незалежними та неупередженими [53].

Згідно зі ст. 6 Угоди про асоціацію, яка регламентує питання діалогу і співробітництва між Україною та ЄС з питань внутрішніх реформ, сторони мають співпрацювати з метою забезпечення того, щоб їхня внутрішня політика ґрунтувалася на спільних для Сторін принципах, зокрема таких, як стабільність і дієвість демократичних інституцій, верховенство права та повага до прав людини і основоположних свобод, про які йдеться у ст. 14 цієї Угоди. Таким чином в рамках співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки Сторони надають особливого значення утвердженню верховенства права та укріпленню інституцій усіх рівнів у сфері управління загалом та правоохоронних і судових органів зокрема. Крім того, співробітництво у сфері юстиції, свободи та безпеки

має відбуватися на основі принципу поваги до прав людини та основоположних свобод [54].

Як бачимо, міжнародно-правові акти визначають найбільш загальні принципи організації функціонування прокуратури, що поширюються і на сферу адміністративно-правового регулювання організаційно-правових засад діяльності прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури. Це такі правові вимоги, як незалежність та неупередженість прокурора у процесі здійснення своїх повноважень, його об'єктивність та безсторонність, демокритичність у організації функціонування прокуратури як системи органів. На ефективність утвердження зазначених загальновизнаних засад діяльності прокуратури значною мірою справляють вплив принципи організації прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури. У зв'язку з цим, у міжнародно-правових актах здійснено акцент на важливості побудови адекватної системи призначення на посади та здійснення дисциплінарного провадження стосовно прокурорів, що забезпечуватиме справедливий та об'єктивний розгляд відповідних справ, належні демократичні процедури, врахування позиції обвинувача, надання можливості йому висловити та довести власну позицію, участь громадськості, відкритість та незалежність. Такі положення повинні обов'язково бути втілені в Україні у ході реформування прокуратури у сфері діяльності органів, що забезпечують діяльність прокуратури (органів, що здійснюють дисциплінарне провадження).

Важливий наголос також вбачається у необхідності утвердження у діяльності прокуратури саме її незалежності та максимального захисту її працівників від втручання у виконання ними своїх повноважень, усунення будь-якого зовнішнього чи внутрішньо-організаційного тиску на прокурорів. Втілення зазначеного постулату стає більш ефективним у контексті функціонування прокурорського самоврядування, яке покликане реалізувати ключову функцію щодо забезпечення прокурорської незалежності та захисту професійних прав.

Переходячи до національного законодавства, зауважимо, що адміністративно-правове регулювання організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури ґрунтується на нормах Конституції України, а також Законів України «Про прокуратуру» від 14. 10. 2014 №1697-VII, «Про запобігання корупції» від 14. 10. 2014 №1700-VII, «Про державну службу» від 10. 12. 2015 №889-VIII, «Про Вищу раду правосуддя» від 21. 12. 2016 №1798-VIII, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19. 09. 2019 №113-IX та інших законів.

За Конституцією України відповідно до пункту 14 частини першої статті 92 та статті 131¹, організація і діяльність прокуратури визначаються виключно законом. За статтею 131, відповідно до закону в системі правосуддя утворюються органи та установи для забезпечення добору суддів, прокурорів, їх професійної підготовки, оцінювання, розгляду справ щодо їх дисциплінарної відповідальності, фінансового та організаційного забезпечення судів [55]. Такі норми закладають підвалини для подальшого розвитку спеціального законодавства у сфері організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури.

За Законом України «Про прокуратуру» від 14. 10. 2014 №1697-VII [13] здійснено спробу закріпити основні положення організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури. А зокрема, передбачено окремий розділ VIII – «Прокурорське самоврядування та органи, що забезпечують діяльність прокуратури». Відповідно, у розділі визначено завдання та організаційні форми прокурорського самоврядування, а також його органи (їх повноваження та порядок скликання, порядок проведення засідань та забезпечення діяльності). Окремою главою визначено орган, що здійснює дисциплінарне провадження, його статус і склад, організацію роботи, припинення повноважень, забезпечення

його діяльності, а також визначено специфіку правового статусу Тренінгового центру прокурорів України, у зв'язку з чим можна прийти до висновку про те, що саме орган, що здійснює дисциплінарне провадження, та Тренінговий центр прокурорів України варто віднести до органів, що забезпечують діяльність прокуратури.

Проте одразу варто відзначити недоопрацьованість та несистемність зазначеного Закону саме щодо адміністративно-правового регулювання організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури. Опираючись на викладені у Конституції України положення, створення органів, які займаються забезпеченням діяльності передбачене для суддів та прокурорів. Виходячи із системного тлумачення змісту Конституції України, прокуратура як відповідна структура за своїм правовим статусом, функціями та завданнями перебуває у тісному органічному та взаємодоповнюючому зв'язку із системою судоустрою та судочинства. Звісно, наведені структури у контексті організації забезпечення їхньої діяльності не слід ототожнювати, проте можливо розглянути та провести відповідні порівняння щодо нормотворчого вирішення питання адміністративно-правового регулювання організаційно-правових засад діяльності органів суддівського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність суду, а також аналогічного нормативно-парвового регулювання у сфері забезпечення діяльності прокуратури. Наведене дозволить здійснити більш всесторонній погляд на недоліки та прогалини у адміністративно-правовому регулюванні досліджуваної проблематики.

Відтак, проведений порівняльно-правовий аналіз Законів України «Про прокуратуру» від 14. 10. 2014 №1697-VII та «Про судоустрій і статус суддів» від 02. 06. 2016 №1402- VIII дозволив сформулювати наступні висновки щодо основних проблем та недоліків адміністративно-правового регулювання організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури:

1) Невичерпність, несистемність та непослідовність Закону України «Про прокуратуру» від 14. 10. 2014 №1697-VII [13] щодо адміністративно-правового регулювання досліджуваного питання. Зокрема, за Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 02. 06. 2016 №1402- VIII [56] втілено більш системний та послідовний підхід до правового регулювання окресленої проблематики: питанню правового регулювання суддівського самоврядування та організаційного забезпечення діяльності суддів присвячено окремі розділи – відповідно VIII та XI. В той же час, Законом від 14. 10. 2014 №1697-VII передбачено лише один розділ – VIII «Прокурорське самоврядування та органи, що забезпечують діяльність прокуратури», у якому не міститься належного структурування нормативного матеріалу, не чітким та невичерпним є адміністративно-правове унормування питання відмежування органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури;

2) Окремої уваги заслуговує правове регулювання організаційного забезпечення діяльності суддів. Прогресивним та позитивним моментом якого є те, що у відповідному розділі XI Закону від 02. 06. 2016 №1402- VIII закріплено чіткі загальні норми щодо того, що слід розуміти під забезпеченням діяльності зазначеної структури, внаслідок чого здійснено концептуально важливе відмежування управлінського елемента у сфері судоустрою, сфери вирішення питань поточного організаційного забезпечення від безпосередньої реалізації конституційної функції судів – відправлення правосуддя. Таке відмежування є досить важливим для подальшої успішної побудови усієї системи судоустрою, вибудування чітких взаємозв'язків між різними суб'єктами такої системи, розмежування повноважень та завдань між різними структурами відповідно до їхньої політико-правової природи та адміністративно-правового статусу, вирішення інших питань діяльності суду. Зокрема, Законом від 02. 06. 2016 №1402- VIII визначено, що в Україні діє єдина система забезпечення функціонування судової влади - судів, органів суддівського врядування, інших державних органів та установ системи правосуддя. Вища рада правосуддя, Вища

кваліфікаційна комісія суддів України, Державна судова адміністрація України та Національна школа суддів України, інші органи державної влади та органи місцевого самоврядування беруть участь в організаційному забезпеченні діяльності судів у випадках і порядку, визначених цим та іншими законами. Призначення на посади державних службовців, працівників, які виконують функції з обслуговування, оплата праці та соціальні гарантії працівників апаратів місцевих, апеляційних судів, вищих спеціалізованих судів, апарату Верховного Суду, секретаріатів Вищої ради правосуддя і Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Державної судової адміністрації України, Служби судової охорони регулюються нормами законодавства про державну службу з урахуванням особливостей, визначених цим Законом [56]. Таким чином, у Законі від 02. 06. 2016 №1402- VIII чітко визначено перелік органів, що здійснюють забезпечення діяльності судової влади. Серед таких органів бачимо орган, що здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади, колегіальний, незалежний конституційний орган державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади; апарат суду, службу судової охорони тощо. На противагу підходам, що запропоновані у Законі від 02. 06. 2016 №1402- VIII, Закон України «Про прокуратуру» від 14. 10. 2014 №1697-VII не надає ключового розуміння загальної категорії «забезпечення діяльності прокуратури». У ньому не визначено, що слід розуміти під поняттям «забезпечення діяльності прокуратури» та не надано вичерпного переліку суб'єктів, які здійснюють таке забезпечення. Наведене свідчить про недостатньо системний підхід у реформування прокуратури, продовження існування правових традицій щодо нерозділення суто організаційно-управлінських функцій та сфери безпосередньої реалізації конституційної функції у системі органів прокуратури. Виходячи зі змісту розділу VIII Закону від 14. 10. 2014 №1697-VII, слід констатувати те, що питання про правовий статус, роль, призначення органів, що забезпечують діяльність прокуратури на сьогодні не є вирішене та врегульоване. Це призводить до неможливості вибудування

ефективної структури органів прокуратури, збалансування їх повноважень. Вочевидь, що більш прогресивним є вирішення зазначеної проблематики у системі судової влади, в тому числі, виокремлення у окрему структуру апарату судів, Державної судової адміністрації, що займаються виключно організаційним, кадровим та фінансовим забезпеченням діяльності суду, а також функціонуванням такого органу, що забезпечує діяльність суду, як Вища рада правосуддя, яка є незалежною структурою, та, за своїми повноваженнями, в тому числі, вирішує питання дисциплінарної відповідальності суддів водночас являючись постійно діючим органом як державної влади, так і суддівського самоврядування;

3) Варто зауважити на системності правового регулювання, що демонструє Закон від 02. 06. 2016 №1402- VIII стосовно питання організаційно-правових засад діяльності органів, що забезпечують діяльність судової влади. Зокрема, зазначеним Законом передбачено, що таке забезпечення діяльності, з-поміж інших, здійснює також Вища рада правосуддя, яка бере участь у призначенні суддів на посади, здійснення стосовно них дисциплінарних проваджень, вирішенні інших питань кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення судів. В той же час, у Законі від 02. 06. 2016 №1402- VIII врегульовано підстави та інші загальні засади дисциплінарної відповідальності суддів, процедуру призначення їх на посади. Чітко врегульовано завдання Національної школи суддів України та її взаємозв'язки з Вищою кваліфікаційною комісією суддів України та Вищою радою правосуддя, та інші питання. Водночас, Закон від 14. 10. 2014 №1697-VII при врегулюванні схожого правового інституту не забезпечує такого системного підходу;

4) Слід наголосити на такій важливій особливості адміністративно-правового регулювання організаційно-правових засад діяльності судових органів та органів, що забезпечують діяльність судової влади, як врегулювання основних питань адміністративно-правового статусу таких органів, адміністративних процедур їхньої діяльності, повноважень, взаємозв'язків, відповідальності на рівні законодавчих актів – Закону України «Про судоустрій і статус суддів»,

«Про Вищу раду правосуддя» тощо. На противагу такій тенденції у сфері адміністративно-правового регулювання організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури окреслилася протилежна – значна частина важливих питань адміністративно-правового статусу таких органів та адміністративних процедур їхньої діяльності наразі врегульована на рівні підзаконних актів. Зазначене є негативною властивістю такого адміністративно-правового регулювання, відображаючи його нечіткість, мінливість, загромадженість та неузгодженість.

Отже, зауваживши про значну роль підзаконних нормативно-правових актів у адміністративно-правовому регулюванні організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, проаналізуємо основні із таких актів. Відтак, уваги заслуговує Указ Президента України «Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки» від 11. 06. 2021 №231/2021. Наведений Указ закріпив такі вимоги до адміністративно-правового регулювання організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, як удосконалення відповідно до європейських стандартів і кращих міжнародних практик дисциплінарного провадження, забезпечивши прозорість й об'єктивність розгляду дисциплінарної скарги про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, невідворотність та пропорційність дисциплінарної відповідальності прокурора та удосконалення системи органів прокурорського самоврядування та забезпечення інституційної незалежності прокуратури [46].

Як уже було зауважено вище, «чинне адміністративно-правове регулювання організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури характеризується недостатнім розвитком саме законодавчого регулювання зазначеного питання, браком комплексного та вичерпного закріплення усіх необхідних питань адміністративно-правового статусу та адміністративних

процедур у досліджуваній сфері саме на рівні законодавчого акту» [57, с. 473]. З огляду на таке, важливу роль у адміністративно-правовому регулюванні організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури на сьогодні відіграють накази Офісу Генерального прокурора (Генеральної прокуратури України): «Про загальні засади організації роботи в органах прокуратури України» від 07. 08. 2020 №365, «Про затвердження Порядку розгляду кадровою комісією скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, здійснення дисциплінарного провадження та прийняття рішення за результатами дисциплінарного провадження» від 04. 11. 2019 №266, «Про створення кадрової комісії з розгляду дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурорів» від 09. 01. 2020, «Про затвердження Статуту Тренінгового центру прокурорів України» від 29. 05. 2020 №243 та інші.

Відтак, за наказом від 07. 08. 2020 №365 «Про загальні засади організації роботи в органах прокуратури України», закріплено, що слід 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 [58].

Наказом від 09. 01. 2020 утворено кадрову комісію з розгляду дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурорів та затверджено її персональний склад [59]. А відповідно до наказу від 04. 11. 2019 №266 закріплено процедурні особливості розгляду кадровою комісією скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та прийняття рішення за результатами дисциплінарного провадження [60].

Зазначені кадрові комісії функціонували тимчасово до 15 березня 2023 року – до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення добору та підготовки прокурорів» № 2203-IX,

згідно якого органом, що здійснює дисциплінарне провадження, визначено Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів. На підставі вказаного, перейменовано юридичну особу «Відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження» на «Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів» [61]. Порядок роботи Комісії визначається положенням, прийнятим всеукраїнською конференцією прокурорів 27 квітня 2017 року зі змінами від 21. 12. 2018 у редакції, прийнятій всеукраїнською конференцією прокурорів 28. 08. 2021, від 28. 02. 2023 [62].

Іншим наказом від 29. 05. 2020 №243 врегульовано інші питання організаційно-правових засад діяльності органів суддівського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури – затверджено Статут Тренінгового центру прокурорів України. За Статутом визначено, що Тренінговий центр прокурорів України є державною установою, що утворена відповідно до Закону України «Про прокуратуру» та функціонує при Офісі Генерального прокурора. Тренінговий центр здійснює: 1) підвищення кваліфікації прокурорів; 2) підготовку осіб, які успішно пройшли процедуру добору на посаду прокурора, спеціальну підготовку кандидатів на посаду прокурора, відповідно до Закону; 3) підвищення кваліфікації державних службовців, у тому числі органів прокуратури, з метою розвитку професійної компетентності, а також працівників інших органів правопорядку, державних органів, установ, організацій незалежно від форми власності; 4) добір та навчання тренерів (викладачів); 5) координацію діяльності регіональних відділень; 6) міжнародне співробітництво; 7) участь у підготовці проєктів методичних рекомендації для прокурорів з питань, що виникають під час здійснення прокурорської діяльності. Навчальні плани та програми формуються Тренінговим центром у взаємодії з органами прокуратури. Добір тренерів здійснюється Тренінговим центром у порядку та на умовах, затверджених директором Тренінгового центру. До тренерської (викладацької) діяльності залучаються прокурори, а також викладачі закладів вищої освіти, науковці, експерти та зовнішні тренери на підставі та умовах, визначених законодавством

[63]. Також визначено права та обов'язки Тренінгового центру, особливості управління Тренінговим центром, його структуру, майно і фінансово-господарську діяльність, співробітництво та відповідальність.

Досить своєрідну групу актів, відповідно до яких здійснюється адміністративно-правове регулювання організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, складають документи, що затверджені (або прийняті) Всеукраїнською конференцією прокурорів: Регламент всеукраїнської конференції прокурорів від 27. 04. 2017, Положення про Раду прокурорів від 27. 04. 2017, Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів від 27. 04. 2017.

Доцільно проаналізувати їхній зміст. Відтак, затвердження відповідних актів у досліджуваній сфері саме Всеукраїнською конференцією прокурорів передбачено за Законом України «Про прокуратуру» від 14. 10. 2014 №1697-VII, та закріплено, що Всеукраїнська конференція прокурорів приймає з питань, що належать до її компетенції, рішення, що є обов'язковими для Ради прокурорів України та будь-яких прокурорів. Таким чином, у сфері адміністративно-правове регулювання організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, рішення та акти, що прийняті Всеукраїнською конференцією прокурорів на виконання своїх повноважень, носять обов'язковий (подекуди нормативний) характер [13].

Так, відповідно до Положення про Раду прокурорів від 27. 04. 2017, що затверджене Всеукраїнською конференцією прокурорів, закріплено важливі адміністративно-правові норми щодо завдань та повноважень Ради прокурорів, а також її членів, визначено порядок роботи та проведення засідань Ради прокурорів, а також врегульовано питання забезпечення діяльності Ради прокурорів. Зокрема, визначено, що до завдань Ради прокурорів відносяться: 1) сприяння утвердженню верховенства права і законності у діяльності органів прокуратури, зміцненню незалежності прокурорів, захисту від незаконного на них впливу, прозорості їх діяльності та забезпечення організаційної єдності функціонування органів прокуратури; 2) організація виконання завдань органів

прокурорського самоврядування та організаційне забезпечення діяльності прокуратури і прокурорів; 3) участь у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення прокурорів, а також здійснення контролю за додержанням установлених нормативів такого забезпечення; 4) участь у призначенні та звільненні прокурорів з адміністративних посад у випадках, передбачених [Законом](#); 5) ініціювання заходів забезпечення безпеки прокурорів, підвищення якості їх роботи, створення належних умов для ефективного виконання покладених на органи прокуратури завдань і функцій; 6) забезпечення правового і соціального захисту прокурорів та членів їхніх сімей. Визначено адміністративні повноваження Голови Ради прокурорів, а також те, що Рада прокурорів здійснює свою роботу у формі засідань, що проводяться за необхідності, як правило, не рідше одного разу на квартал. Засідання Ради прокурорів скликається за власною ініціативою її головою, а в разі його відсутності - заступником голови Ради на виконання доручень всеукраїнської конференції прокурорів або на вимогу не менше третини членів Ради прокурорів.

У разі потреби вирішення невідкладних питань щодо організаційного, матеріально-технічного, фінансового і кадрового забезпечення, правового та соціального захисту прокурорів чи членів їхніх сімей засідання Ради прокурорів можуть ініціювати Генеральний прокурор або виконувач його обов'язків, керівники регіональних і місцевих прокуратур [64].

Всеукраїнською конференцією прокурорів також прийнято такий важливий документ, як Регламент роботи, який закріплює важливі адміністративно-процедурні норми, визначає особливості організаційно-правового забезпечення діяльності зазначеного найвищого органу прокурорського самоврядування. За Регламентом врегульовано наступні питання: повноваження Конференції, порядок її скликання, підготовка до роботи та робочі органи, порядок проведення Конференції, призначення членів Ради прокурорів, обрання Вищої ради правосуддя. Зокрема визначено, що основними засадами діяльності Конференції є законність, відкритість, гласність, рівність прав делегатів Конференції, недопустимість прийняття рішень, які б посягали на незалежність прокурорів,

вільне волевиявлення, колегіальність прийняття рішень, об'єктивність, обов'язковість рішень Конференції [65].

Чергова Конференція скликається Радою прокурорів України один раз на два роки. Позачергова Конференція може бути скликана за рішенням Ради прокурорів України. Рада прокурорів України схвалює попередній перелік питань, що виносяться на обговорення Конференції, визначає дату, місце проведення Конференції та вирішує інші питання, віднесені до її компетенції.

Делегати та особи, запрошені на Конференцію, повідомляються про день проведення Конференції та питання, що виносяться на її розгляд, не пізніше як за тридцять днів до початку роботи Конференції. Відповідна інформація оприлюднюється на офіційному веб-порталі Офісу Генерального прокурора України. Делегати на Конференцію обираються відповідно до [статті 69](#) Закону. Делегатами на Конференцію не можуть бути обрані прокурори, які є членами Вищої ради правосуддя, Ради прокурорів України та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. На Конференції можуть бути присутні Президент України, Голова Верховної Ради України, Прем'єр-міністр України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, члени Вищої ради правосуддя, члени Ради прокурорів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, представники державних органів, громадськості, ветерани органів прокуратури, представники наукових та навчальних закладів, представники засобів масової інформації, інші особи. Список запрошених на Конференцію формується Радою прокурорів України [65].

Окремо слід відзначити важливий акт, який хоча безпосередньо не визначає чітких положень щодо адміністративно-правового статусу чи адміністративних процедур у сфері організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, проте складає підґрунтя для формування основних принципів діяльності прокурорського самоврядування, а також визначає основні принципи, моральні норми та правила прокурорської етики, якими повинні керуватися прокурори при виконанні своїх службових обов'язків та поза службою,

встановлюючи тим самим зрозумілі вимоги, що надають чіткі орієнтири для оцінювання якості служби прокурора, в тому числі, і у процесі здійснення дисциплінарного провадження. Це Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів від 27. 04. 2017.

Завданнями Кодексу є:

- забезпечення компетентного та ефективного здійснення прокурорами своїх професійних обов'язків на підставі додержання принципів верховенства права, законності, справедливості, неупередженості, визначення морально-етичних стандартів внутрішньої та зовнішньої комунікації;

- підвищення авторитету органів прокуратури та сприяння зміцненню довіри громадян до них;

- створення умов для розвитку у прокурорів почуття справедливості, відповідальності, відданості справі, додержання загальнолюдських моральних цінностей, запобігання проявам корупції;

- формування принципової морально-правової позиції у взаєминах з громадянами, колегами, керівниками та підлеглими [66].

Встановлено, що професійна діяльність прокурорів ґрунтується 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 [66].

Отже, з наведеного можна прийти до висновку, що адміністративно-правове регулювання організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури характеризується наступним:

1) Воно є недостатньо взаємоузгодженим, вивіреном, системним, не забезпечується послідовність у правовому регулюванні діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури. Бракує адміністративно-правового врегулювання організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, саме за єдиними принципами у єдиному законодавчому акті – Законі України «Про прокуратуру», у якому повинно бути визначено усі основні питання діяльності зазначених органів: адміністративно-правовий статус, порядок формування, загальні питання щодо повноважень та основних адміністративних процедур діяльності, понятійно-категоріальний апарат, взаємовідносини та взаємодія між такими органами;

2) Негативною властивістю є врегулювання важливих питань діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури саме підзаконними актами;

3) Наявність суттєвої правової прогалини та колізії у сфері правового регулювання діяльності органів, що забезпечують діяльність прокуратури: невизначеність змісту забезпечення діяльності прокуратури, чіткої системи суб'єктів, що здійснюють таке забезпечення, вичерпного регулювання їхнього правового статусу, порядку формування та діяльності. А також у зв'язку із закінченням дії положень Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19. 09. 2019 №113-IX, наявна колізія щодо правового регулювання питання діяльності органу, що здійснює дисциплінарне провадження: наявні декілька нормативно-правових актів різної юридичної сили, які по різному врегульовують зазначене питання;

4) Не відповідає вимогам правової визначеності (наприклад, у зв'язку із застосуванням формулювань «у разі потреби», «інші, обставини, що мають значення для справи», «матеріали перевірки мають бути надані (без уточнення яким суб'єктом, у якій процедурі)»).

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРОРСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ОРГАНІВ, ЩО ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРАТУРИ

2. 1. Адміністративно-правовий статус органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури

Центральною категорією, яка визначає специфіку становища суб'єкта адміністративно-правових відносин у системі правовідносин, є його адміністративно-правовий статус. Це надзвичайно складна та багатоаспектна категорія, якісне науково-теоретичне осмислення та подальше нормативно-правове і правореалізаційне наповнення якої визначають успішність функціонування органу чи інституції в цілому, а також ефективність реалізації призначення кожного суб'єкта публічного адміністрування. Саме тому актуальним і нагальним є висвітлення специфіки адміністративно-правового статусу органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури.

Досить фундаментально до висвітлення змісту категорії «правовий статус» підходить О. М. Гумін. Науковець зазначає, що поняття «правовий статус» пройшло досить тривалий шлях розвитку. Перші згадування про юридичний (правовий) статус зустрічаються ще в працях давньоримських учених. До кінця минулого століття значна частина науковців дійшла до висновку, що правовий статус індивіда з найбільшою повнотою та об'ємністю відбиває єдність суспільної ролі особистості та її соціального престижу. Це поняття поєднує в собі функціональну та оціночну сторони, показує те, що індивід може чинити, що він робить, які результати його дій та як вони оцінюються іншими людьми, суспільством [67, с. 35]. Таку позицію підтримує Р. В. Олійник, який

продовжуючи наведені тези, відзначає, що слово «статус» у перекладі з латинської мови означає стан, положення. Під статусом органу державної влади, на думку науковця, слід розуміти його правовий стан, що характеризується комплексом (системою) юридичних прав та обов'язків. Поняття «правовий статус» використовується багатьма науками, є однією із центральних в теорії держави і права та усіх без винятку галузевих юридичних науках, що обумовлюється складністю та багатозначністю цього юридичного явища. Проте, незважаючи на досить поширене нормативне та літературне використання цієї категорії, серед науковців немає порозуміння щодо сутності та структури правового статусу [68, с. 37].

Отож, слідуючи наведеним вище міркуванням, категорія «правовий статус» є досить фундаментальною, характеризується давньою історією свого розвитку та широкою вживаністю у багатьох сферах науки. Правовий статус як категорія правових наук – як загалом теорії права, так і спеціально-юридичних галузевих наук (зокрема, адміністративного права) поєднує у собі і відповідне первинне змістове наповнення – відповідне становище суб'єкта, міру його правових можливостей, так і додатково консолідує у своєму змісті спеціальні правові ознаки та особливості, які характеризують становище суб'єкта у правовому полі, а зокрема, у сфері правового регулювання відповідної галузі права. Поняття «правовий статус» також набуває специфіки свого трактування як категорії з огляду на те, становище якого саме суб'єкта правовідносин він характеризує – фізичної особи, державного органу, юридичної особи приватного права. Тобто мова йде не про конкретну наповненість відповідними правами та обов'язками, а також іншими характеристиками, а саме про відмінність структури такого правового статусу, розбіжності у тих індикаторах, що відіграють вирішальну роль у ідентифікації та визначенні правового становища конкретного суб'єкта у галузі права та у відповідних правовідносинах.

А. М. Куліш вказує, що питання правового статусу державного органу в юридичній літературі донедавна зводилося до визначення його компетенції, встановленого законодавством кола прав та обов'язків [69, с. 86], [70, с. 68].

О. В. Зайчук та Н. М. Оніщенко зауважують, що правовий статус – це система законодавчо встановлених та гарантованих державою прав, свобод, законних інтересів та обов'язків суб'єкта суспільних відносин. Характерними ознаками правового статусу вони вважають: 1) універсальність (він поширюється на всіх суб'єктів); 2) індивідуальність (він відображає індивідуальні особливості суб'єкта та його реальне становище у суспільних відносинах); 3) взаємозв'язок із іншими компонентами; 4) системність [71, с. 504]

Т. В. Сараскіна для визначення правового статусу державного органу вважає доцільним: встановити призначення органу, тобто його місце в системі органів державної влади; мету утворення даного державного органу; виявити сферу його діяльності; характеру 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, компетенція в прийнятті, реалізації і контролю за виконанням власних рішень, інформаційне забезпечення органу виконавчої влади та його структурних підрозділів[72, с. 73–74].

З аналізу наведених міркувань, зауважимо, що адміністративно-правовий статус як більш спеціальна категорія в рамках загального поняття правового статусу наділений низкою істотних ознак, з-поміж яких: правовий характер (тобто його зміст закріплений у нормативно-правових актах, визначений відповідно до чинного адміністративного законодавства), він характеризує суб'єкта адміністративно-правових відносин як з боку його індивідуальної специфіки, та водночас і дозволяє розкрити більш загальні риси правового становища такого суб'єкта, що слугують підґрунтям для приналежності його до певної групи суб'єктів, або визнання його частиною відповідної системи, дозволяє прослідкувати системні взаємозв'язки та взаємодію між різними суб'єктами у адміністративних відносинах.

Розкриваючи поняття адміністративно-правового статусу державного органу або будь-якого іншого суб'єкта, що наділений публічно-владними повноваженнями, варто зауважити специфіку його структури. Адже загальноприйнятим є те, що ядром правового статусу особи є її права та обов'язки. У такому контексті специфіка адміністративно-правового статусу суб'єкта публічного адміністрування обумовлюється насамперед особливістю природи прав та обов'язків такого суб'єкта – суб'єкти публічної адміністрації наділені відповідною компетенцією, що визначає те, що права суб'єкта владних повноважень є водночас і його обов'язками (повноваженнями), тобто тими конкретними правовими можливостями, для реалізації та якісного виконання яких і утворено відповідний суб'єкт. З іншого боку, адміністративно-правовий статус суб'єкта, що наділений публічно-владними повноваженнями, відображає не стільки обсяг та якість правових можливостей конкретного суб'єкта, скільки призначення таких правових можливостей, мету функціонування та роль у структурі владних інституцій, а також визначальне публічно-правове благо, на охорону та утвердження якого спрямована діяльність конкретного органу. Саме наведене і визначає в подальшому більшість спеціальних характеристик адміністративно-правового статусу, як-то деталі компетенції, відповідальності, утворення, фінансування, ліквідації.

У. І. Ляхович правовий статус розглядає як комплексну правову категорію, за допомогою якої визначається правове становище у суспільстві та державі будь-яких учасників правовідносин, забезпечується реалізація та захист їх прав, свобод та законних інтересів [73, с. 16]. А. А. Стародубцев, пропонує розглядати правовий статус органу державної влади за такими блоками: 1) цільовий; 2) структурно-організаційний; 3) функції та повноваження; 4) функціональний; 5) відповідальність [74, с. 68].

В. Б. Авер'янов та С. Р. Павелків відносять до складу компетенційного блоку тільки права та обов'язки, а також пропонують відповідальність включити до компетенційного блоку правового статусу органів прокуратури не як самостійний структурний елемент, а як один із різновидів обов'язків (обов'язок

нести відповідальність за наслідки виконання повноважень, тобто – «юрисдикційний обов'язок») [75, с. 89-90].

Як бачимо, вчені, маючи певні розбіжності у поглядах щодо формування структури адміністративно-правового статусу державного органу в цілому, все ж здебільшого виділяють подібні елементи у різному їх поєднанні. Зокрема, науковці спільні у позиції, що до структури правового статусу варто віднести компетенцію відповідного суб'єкта, його відповідальність, особливості його утворення та організаційно-правової структури, цілі та мету утворення. Ми погоджуємося з такими міркуваннями, вважаємо, що вони є справедливими і для формування структури адміністративно-правового статусу органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури проте з подальшим врахуванням специфіки публічно-правової природи повноважень саме зазначених органів та особливостей їхнього призначення.

Врахувати наведені особливості допоможуть, зокрема, напрацювання вчених стосовно особливостей адміністративно-правового статусу прокуратури та прокурорів. Відтак, Р. В. Олійник зауважує позицію С. О. Марченкової, яка вважає, що до сфери адміністративно-правового статусу прокурора в Україні слід віднести: його правосуб'єктність, обов'язки і права щодо представництва інтересів громадянина та держави в суді та нагляду за додержанням законів; відповідальності за неналежне виконання поставних на нього завдань [76], [68, с. 37].

О. С. Іщук правовим статусом органів прокуратури вважає регламентоване адміністративними нормами, нормами, що містяться в органічних законах про прокуратуру та судоустрій, кодексах та інших нормативно-правових актах становище органів прокуратури, яке характеризується сукупністю їх прав, обов'язків, форм, принципів, гарантіями діяльності та відповідальністю [77, с. 92].

З наведеного можна прийти до висновку про те, що у великій мірі загальний правовий статус та адміністративно-правовий статус органів прокуратури

визначається основним призначенням наведеного органу – захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. То ж ваговою складовою зазначеного адміністративно-правового статусу є саме визначення наведеної мети, а також чіткість компетенції та ефективність системи гарантій діяльності прокуратури та її відповідальності. Норми, якими врегульовано правовий статус органів прокуратури містяться у численних нормативно-правових актах – як безпосередньо у Законі України «Про прокуратуру», так і у процесуальних кодексах, численних нормативно-правових актах, якими регулюється діяльність з реалізації правоохоронної функції, відправлення правосуддя, бюджетні правовідносини.

Під адміністративно-правовим статусом прокуратури, як суб'єкта адміністративно-правових відносин, як зазначає О. М. Музичук, слід розуміти систему закріплених нормами адміністративного права ознак, які визначають її роль, місце та призначення у системі правовідносин, вказують на її відмінність від інших суб'єктів та порядок взаємовідносин між ними [78, с. 316–320].

Досить детальні визначення категорії «адміністративно-правовий статус органів прокуратури» в цілому дозволяють всебічно підійти до з'ясування змісту досліджуваної категорії, роблять внесок у загальне вчення про адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права, а також можуть слугувати інструментарієм для формування змісту категорії «адміністративно-правовий статус органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури. На наш погляд, останній варто визначити як комплексну правову категорію, що являє собою сукупність визначених відповідно до чинного адміністративно-правового регулювання елементів, які відображають сутність і призначення органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури у системі адміністративно-правових відносин, їхню компетенцію, принципи та гарантії діяльності, відповідальність, інші істотні риси правового становища, які дозволяють в цілому відобразити індивідуальність наведених органів як суб'єктів адміністративно-правових відносин, так і їхнє місце у відповідній системі інших органів публічної влади,

правовідносин з іншими суб'єктами адміністративного права, взаємозв'язки між ними.

Як уже зазначалося вище, ядром адміністративно-правового статусу будь-якого державного органу є його компетенція, з чим ми також погодимося та віднесемо її до обов'язкових елементів адміністративно-правового статусу органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури. Поряд з тим, компетенція є важливою, проте не єдиною складовою адміністративно-правового статусу. Вважаємо, що слід запропонувати наступну узагальнену структуру адміністративно-правового статусу органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури:

1. Цільова складова – це елемент адміністративно-правового статусу органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, який відображає саму сутність та призначення наведених органів, їхнє основне завдання та ціль у структурі суб'єктів публічного адміністрування, визначає подальші особливості їх формування, компетенції, взаємодії з іншими суб'єктами;

2. Складова, що характеризує природу і джерело публічних повноважень. Виділення окремо наведеної складової відіграє важливу роль у пізнанні адміністративно-правового статусу наведених вище органів, оскільки саме усвідомлення джерела походження повноважень (чи це створення центральним органом державної влади у розпорядчому порядку, чи на засадах самоврядності шляхом делегування відповідних повноважень) дозволяє глибше пізнати сутність повноважень відповідного органу, його роль у системі суб'єктів адміністративного права;

3. Структурно-організаційна складова характеризує структуру відповідного органу, особливості взаємозв'язків між структурними елементами;

4. Компетенційна складова є досить об'ємним елементом адміністративно-правового статусу органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, відображаючи у своєму змісті

сукупність повноважень таких органів, їх прав та обов'язків, функцій та завдань, процедур, форм та методів діяльності. Також пропонуємо до компетенційної складової відносити і відповідальність досліджуваних органів (як пропонувалося вище окремими науковцями). Адже відповідальність суб'єкта публічного адміністрування набуває специфічних рис, оскільки перебуває у тісному та нерозривному взаємозв'язку із його повноваженнями;

5. Складова, що визначає місце та взаємозв'язки органів з іншими суб'єктами адміністративного права.

«Пропонуємо також виділяти ідеальний (нормативний) адміністративно-правовий статус органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, а також розширений адміністративно-правовий статус зазначених органів. Ідеальний (нормативний) адміністративно-правовий статус досліджуваних органів – це сукупність відповідних ознак їхнього адміністративно-правового становища, які передбачені у нормативно-правових актах. Розширений адміністративно-правовий статус – це специфіка адміністративно-правового становища зазначених органів, яка, крім сфери нормативно-правового регулювання, існує у інших елементах правової дійсності – у правосвідомості та правовій культурі, правореалізації, правотлумаченні, правовій доктрині. Виділення так званого розширеного правового статусу наведених органів є актуальним, адже їхнє утворення та функціонування є новелою адміністративного законодавства. Тому важливо прослідкувати, яким чином закріплені у законодавстві норми утвердилися у правовій свідомості, відобразилися у практиці реалізації адміністративно-правових приписів, чи сформувалася стала практика тлумачення адміністративно-правових норм, які регулюють діяльність органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури. Важливим є те, яке дійсне місце посідає функціонування наведених органів у системі суб'єктів публічного адміністрування, а також в цілому у структурі суб'єктів адміністративного права та адміністративно-правових відносин» [79].

Відтак, оскільки органи прокурорського самоврядування та органи, що забезпечують діяльність прокуратури відрізняються за своїми адміністративно-правовими характеристиками, то варто специфіку їх адміністративно-правового статусу аналізувати окремо. Перейдемо до розгляду адміністративно-правового статусу органів прокурорського самоврядування. За першою складовою – цільовою, звернемо увагу, що призначенням наведених органів є самостійне колективне вирішення прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури з метою: 1) забезпечення організаційної єдності функціонування органів прокуратури, підвищення якості роботи прокурорів; 2) зміцнення незалежності прокурорів, захисту від втручання в їх діяльність; 3) участі у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення прокурорів, а також контролю за додержанням установлених нормативів такого забезпечення; 4) обрання чи призначення прокурорів до складу інших органів у випадках та в порядку, встановлених законом [13].

За природою своїх публічно-владних повноважень органи прокурорського самоврядування якісно вирізняються від органів системи прокуратури – такі повноваження засновані на самоврядності, самоорганізації та делегуванні правомочностей щодо вирішення питань, які складають загальний професійний інтересів працівників прокуратури відповідним органам – Всеукраїнській конференції прокурорів та Раді прокурорів. Зазначені суб'єкти не підпорядковуються жодним органам державної влади чи місцевого самоврядування, не складають ланку централізованої системи органів прокуратури, а функціонують обособлено, опираючись на власну незалежність. Саме це є запорукою належної реалізації однієї із основних функцій – утвердження незалежності органів прокуратури, забезпечення її організаційної єдності. Проте Рада прокурорів звітує перед Всеукраїнською конференцією прокурорів.

Відтак, структурно-організаційна складова визначається наступними особливостями. Найвищим органом прокурорського самоврядування є всеукраїнська конференція прокурорів. Делегатів на всеукраїнську конференцію

прокурорів обирають: 1) збори прокурорів Офісу Генерального прокурора - шість прокурорів Офісу Генерального прокурора; 2) збори прокурорів обласних прокуратур - по три прокурори від кожної обласної прокуратури; 3) збори прокурорів окружних прокуратур - по два прокурори від кожної окружної прокуратури. Делегати на всеукраїнську конференцію прокурорів обираються шляхом таємного голосування простою більшістю голосів з числа вільно висунутих альтернативних кандидатів.

У період між всеукраїнськими конференціями прокурорів вищим органом прокурорського самоврядування є Рада прокурорів України. До складу Ради прокурорів України входять тринадцять осіб, з яких: 1) два представники (прокурори) від Офісу Генерального прокурора; 2) чотири представники (прокурори) від обласних прокуратур; 3) п'ять представників (прокурорів) від окружних прокуратур; 4) два представники (вчені), призначені з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ. Рада прокурорів України є повноважною за умови обрання не менше дев'яти членів [13].

Компетенція органів прокурорського самоврядування складається з їх завдань та повноважень. Зокрема, за Регламентом Всеукраїнської конференції прокурорів від 27. 04. 2017 р, повноваженнями Всеукраїнської конференції прокурорів є: заслуховує звіт Ради прокурорів України про виконання завдань органів прокурорського самоврядування, стан фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури; обирає членів Вищої ради правосуддя та приймає рішення про звільнення їх з посади відповідно до [Конституції](#) і законів України; призначає членів Ради прокурорів України та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів; затверджує [Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів](#) і [Положення про Раду прокурорів України](#); приймає Положення про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів; приймає Регламент Конференції; звертається до органів державної влади та їх посадових осіб із пропозиціями щодо вирішення питань діяльності

прокуратури; розглядає інші питання прокурорського самоврядування та здійснює інші повноваження відповідно до [Закону](#) [65].

За Положенням про раду прокурорів України, що затверджено Всеукраїнською конференцією прокурорів від 27. 04. 2017 р. , Рада прокурорів вирішує питання внутрішньої діяльності прокуратури, а також інші питання, 'безпосередньо не пов'язані з виконанням повноважень прокурорів, зокрема: 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; 2) співпрацює з Офісом Генерального прокурора України з питань призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад у випадках, передбачених [Законом](#). За необхідності Рада прокурорів має право витребувати 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) затверджує статут Тренінгового центру прокурорів України; 6) погоджує Положення про автоматизовану систему розподілу дисциплінарних скарг (заяв), що затверджується Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів; 7) розглядає питання правового захисту прокурорів, соціального захисту прокурорів та членів їх сімей, приймає відповідні рішення з цих питань; 8) розглядає звернення прокурорів та інші повідомлення про загрозу незалежності прокурорів, за наслідками розгляду вживає відповідних заходів (повідомляє відповідні органи про підстави для притягнення до кримінальної, дисциплінарної чи іншої відповідальності; ініціює розгляд питання щодо вжиття

заходів забезпечення безпеки прокурорів; оприлюднює заяви від імені прокурорського корпусу про факти порушення незалежності прокурора; звертається до міжнародних організацій з відповідними повідомленнями тощо); 9) у передбачених [Законом](#) випадках розглядає звернення щодо неналежного виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, встановлених для відповідної адміністративної посади; 10) 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; 11) звертається з пропозиціями про вирішення питань діяльності прокуратури до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; 12) подає до Офісу Генерального прокурора України запит про обсяг коштів, необхідних для забезпечення діяльності органів прокурорського самоврядування; 13) у період між всеукраїнськими конференціями прокурорів організовує виконання рішень конференції, вирішує питання щодо скликання та проведення чергової (позачергової) конференції; 14) здійснює контроль за виконанням рішень органів прокурорського самоврядування; 15) здійснює інші повноваження, передбачені [Законом](#) [64].

Доволі примітно, що наявними нормативно-правовими актами на сьогодні не передбачено особливостей відповідальності органів прокурорського самоврядування саме у сфері прийняття ними рішень, що стосуються їхньої безпосередньої діяльності. Поряд із відповідальністю, яку несуть члени наведених органів як прокурорські працівники за порушення у ході реалізації функцій прокуратури. Не визначеними на сьогодні є види відповідальності членів органів прокурорського самоврядування за порушення ними принципів своєї діяльності, за недотримання визначених процедур реалізації своїх повноважень або ж за прийняття незаконних рішень. Проте і відсутній порядок визнання та встановлення таких порушень, а також відсутній суб'єкт, який притягує до відповідальності зазначених осіб.

Органи прокурорського самоврядування перебувають у тісних взаємозв'язках з органами прокуратури, адже вирішують окремі питання внутрішньо-організаційної діяльності прокуратури, приймають рішення (в тому числі, затверджують окремі нормативні документи), що є обов'язковими до виконання усіма прокурорами. Тому можна підсумувати, що у сфері прийняття рішень, що стосуються компетенції органів прокурорського самоврядування, останні перебувають з органами прокуратури у таких управлінських зв'язках, які являють собою поєднання субординації та реординації. З одного боку – саме існування самоврядування є проявом реординації, адже саме органи прокуратури делегують своїх представників для самостійного вирішення питань внутрішньо-організаційної діяльності відповідним органом, а з іншого боку – наведений орган у такому випадку наділяється окремими розпорядчими повноваженнями стосовно органів прокуратури, що визначає встановлення між ними субординаційних зв'язків у сфері виконання рішень органів прокурорського самоврядування, вирішення питань щодо призначення на адміністративні посади тощо.

Органи прокурорського самоврядування перебувають у взаємозв'язках з іншими органами державної влади, які в цілому можна охарактеризувати як координаційні – органи прокурорського самоврядування уповноважені звертатися до органів державної влади з питань вирішення окремих проблем діяльності прокуратури.

Переходячи до розгляду специфіки адміністративно-правового статусу органів, що забезпечують діяльність прокуратури, насамперед відзначимо, що він дещо ускладнюється тим, що на сьогодні законодавчо не запропоновано закріплення чіткої системи наведених органів, а також концептуального вирішення та визначення спільної мети їхнього функціонування, єдиного призначення, принципів діяльності, про що уже відзначалося у попередньому розділі. Чинне правове регулювання пропонує дещо розрізнену (за окремими питаннями – динамічно мінливу) інформацію щодо адміністративно-правового

статусу органів, що забезпечують діяльність прокуратури, яка потребує систематизації, доопрацювання, а також науково-теоретичного осмислення.

Відтак, як нами уже було відзначено, до органів, що забезпечують діяльність прокуратури, шляхом аналізу структури Закону України «Про прокуратуру», нами віднесено орган, що здійснює дисциплінарне провадження, а також Тренінговий центр прокурорів України. Призначення наведених органів, як слідує з аналізу чинного нормативно-правового регулювання, – вирішення питань кадрового забезпечення органів прокуратури.

Найбільш нечітким та таким, що зазнає динамічного розвитку, є адміністративно-правовий статус органу, що здійснює дисциплінарне провадження. Відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 14. 10. 2014 №1697-VII, орган, що здійснює дисциплінарне провадження, є колегіальним органом, який відповідно до повноважень, передбачених цим Законом, визначає рівень фахової підготовки осіб, які виявили намір зайняти посаду прокурора, та вирішує питання щодо дисциплінарної відповідальності, переведення та звільнення прокурорів з посади. є юридичною особою, має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, самостійний баланс та рахунки в органах Державного казначейства України. Порядок роботи відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, визначається положенням, прийнятим всеукраїнською конференцією прокурорів [13].

До складу відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, входять одинадцять членів, які є громадянами України, мають вищу юридичну освіту та стаж роботи в галузі права не менше десяти років, з яких: 1) п'ять прокурорів призначає всеукраїнська конференція прокурорів; 2) дві особи (вчених) призначає з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ; 3) одну особу (адвоката) призначає з'їзд адвокатів України; 4) три особи призначає Уповноважений Верховної Ради України з прав людини за погодженням з комітетом Верховної Ради України, до предмету відання якого належить організація та діяльність органів прокуратури [13].

Як впливає із наведених норм первинно концепція органу, що здійснює дисциплінарне провадження, полягала у створенні колегіального суб'єкта, який би провадив свою діяльність насамперед на засадах незалежності та об'єктивності, був би організаційно незалежний, безсторонній, проте спроможний професійно та компетентно розглядати дисциплінарні справи стосовно прокурорських працівників. Досягненню таких характеристик у діяльності органу, що здійснює дисциплінарне провадження, вочевидь, мали сприяти призначення до його складу представників вищих юридичних закладів, з'їзду адвокатів, Уповноваженим Верховної Ради з прав людини.

Проте фактично на сьогодні у контексті змін, внесених Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19. 09. 2019 р. № 113-IX [47], на виконання п. п. 7 та 8 п. 22 Прикінцевих та перехідних положень Закону, Офісом Генерального прокурора прийнято наказ від 16. 06. 2020 №281, відповідно до якого створено кадрову комісію Офісу Генерального прокурора та наступними наказами – кадрові комісії обласних прокуратур. До функції наведених комісій фактично віднесено функцію органу, що здійснює дисциплінарне провадження. До персонального складу таких комісій увійшли шість осіб, з яких троє – делеговані міжнародними неурядовими організаціями, проектами міжнародно-технічної допомоги та дипломатичними місіями, а професійна належність інших не зазначена.

Також наказом Офісу Генерального прокурора України від 04. 11. 2019 №266 затверджено Порядок розгляду кадровою комісією скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, здійснення дисциплінарного провадження та прийняття рішення за результатами дисциплінарного провадження.

За інформацією з офіційного сайту Офісу Генерального прокурора, важливим завданням кадрової комісії є справедливе і прозоре накладення на прокурора дисциплінарних стягнень. Тому в пріоритеті – неупереджені та обґрунтовані рішення з дисциплінарних питань. Для створення об'єктивного і

незалежного механізму дисциплінарної відповідальності запроваджено змагальну процедуру розгляду скарг на дії прокурорів, яка передбачає всебічну перевірку скарг будь-якої особи і можливість прокурора відстоювати свою позицію.

З початку діяльності на розгляд кадрової комісії надійшло загалом 453 дисциплінарні скарги. За результатами розгляду відкрито 166 дисциплінарних проваджень, у 287 скаргах членами кадрової комісії прийняті рішення про відмову у відкритті дисциплінарного провадження. За результатами розгляду питань на засіданнях кадрової комісії прийнято 48 рішень стосовно 61 особи, з яких 41 рішення про закриття дисциплінарного провадження стосовно 53 осіб та 7 рішень про накладення дисциплінарного стягнення: у виді догани стосовно 3 прокурорів, звільнення з посади в органах прокуратури – 5 прокурорів [80].

Упродовж січня – червня 2021 року кадровою комісією проведено 21 засідання, на яких розглянуто 85 питань порядку денного. Загалом на розгляд кадрової комісії надійшло 443 дисциплінарні скарги. За результатами розгляду відкрито 86 дисциплінарних проваджень, у 346 скаргах членами кадрової комісії прийняті рішення про відмову у відкритті дисциплінарного провадження [81].

За результатами розгляду питань на засіданнях кадрової комісії прийнято 60 рішень. Зокрема, в межах дисциплінарних проваджень рішення прийняті стосовно 82 осіб, з яких 37 про закриття дисциплінарного провадження стосовно 55 осіб та 10 рішень про накладення дисциплінарного стягнення у виді догани стосовно 11 прокурорів, 11 рішень про накладення дисциплінарного стягнення у виді звільнення з посади в органах прокуратури – стосовно 12 прокурорів, а також 4 рішення про накладення дисциплінарного стягнення у виді заборони на строк до одного року на переведення до органу прокуратури вищого рівня чи на призначення на вищу посаду в органі прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду, стосовно 4 прокурорів та одне рішення про наявність підстав для звільнення прокурора з адміністративної посади [81].

За інформацією з офіційного сайту «15 березня 2023 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо

удосконалення добору та підготовки прокурорів» № 2203-ІХ, який прийнятий 14 квітня 2022 року та підписаний Президентом України 13 березня 2023 року. Цим Законом, поміж інших внесених змін, відповідно до частини першої статті 73 Закону України «Про прокуратуру» органом, що здійснює дисциплінарне провадження, визначено Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів. На підставі вказаного, перейменовано юридичну особу «Відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження» на «Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів» [61] без зміни ідентифікаційного коду юридичної особи в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань. Порядок роботи Комісії визначається положенням, прийнятим всеукраїнською конференцією прокурорів 27 квітня 2017 року зі змінами від 21. 12. 2018 у редакції, прийнятій всеукраїнською конференцією прокурорів 28. 08. 2021, від 28. 02. 2023. Повноважний склад наразі діючої Комісії сформовано 20 вересня 2021 року. На теперішній час з'їздом адвокатів України члена Комісії не призначено» [82].

Відповідно до офіційної сторінки Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів зазначеним органом прийнято низку процедурних нормативно-правових актів, якими регулюється особливості його діяльності. Зокрема, це рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №1зп-22 від 09. 03. 2022 «Про особливості діяльності відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, в умовах воєнного стану», Тимчасова інструкція з діловодства Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, затверджена рішенням Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів №25зп23 від 16. 03. 2023. Також Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією внесено зміни до таких важливих процедурних актів, як Положення про автоматизовану систему розподілу дисциплінарних скарг №8зп-21 від 26. 10. 2021, Положення про порядок розгляду питань та підготовки матеріалів щодо проведення добору кандидатів на вакантну (тимчасово вакантну) посаду прокурора окружної прокуратури №11зп—21 від 26. 10. 2021 та ін. На офіційному сайті міститься

відкрита інформація щодо притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності.

Таким чином, наведене вище відображає неузгодженість та брак єдиного підходу до формування адміністративно-правового статусу органів, що забезпечують діяльність прокуратури, а зокрема, органів, що здійснюють дисциплінарне провадження. Законодавчо та за Стратегіями розвитку органів прокуратури задекларовано про функціонування у визначеній суб'єкта, публічно-правовою природою повноважень якого буде насамперед обрання незалежних та компетентних представників від правничих структур. Проте наразі де-факто на рівні підзаконного врегулювання реалізується інша модель адміністративно-правового статусу наведеного органу – він є призначеним у повному складі Офісом Генерального прокурора. На сьогодні бракує достатніх доказів неупередженості та об'єктивності функціонування кадрових комісій, а також не визначеним є те, у якому порядку ними здійснюється розгляд скарг на дії своїх членів.

Не чітко врегульованим на сьогодні є, відповідно, питання компетенції зазначених тимчасових органів, взаємозв'язків кадрових комісій з іншими органами державної влади та в цілому суб'єктами адміністративно-правових відносин.

В той же час, за Законом України «Про прокуратуру» від 14. 10. 2014 №1697-VII, до повноважень органу, що здійснює дисциплінарне провадження, віднесено: 1) веде облік даних про кількість посад прокурорів, у тому числі вакантних та тимчасово вакантних; 2) проводить добір кандидатів на посаду прокурора в установленому цим Законом порядку; 3) бере участь у переведенні прокурорів; 4) розглядає дисциплінарні скарги про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснює дисциплінарне провадження; 5) за результатами дисциплінарного провадження і за наявності підстав, передбачених цим Законом, приймає рішення про накладення на прокурора Офісу Генерального прокурора, обласної та окружної прокуратури дисциплінарного стягнення або рішення про неможливість подальшого

перебування особи на посаді прокурора; б) здійснює інші повноваження, передбачені законом [13].

Відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження, для здійснення своїх повноважень має право ознайомлюватися з документами, отримувати їх копії, опитувати прокурорів та інших осіб, отримувати за письмовим запитом від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та підпорядкування, громадян, громадських об'єднань необхідну для проведення перевірки інформацію. Орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, керівники підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та підпорядкування, об'єднань громадян, громадяни, яким направлено запит відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, зобов'язані протягом десяти днів з дня його отримання надати відповідну інформацію. У разі необхідності зазначений строк може бути продовжений до 30 днів, про що відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження, повідомляє безпосередньо у запиті [13].

Наступним органом, що забезпечує діяльність прокуратури, є Тренінговий центр прокурорів України. Його було створено у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19. 09. 2019 р. № 113-ІХ. Призначенням Тренінгового центру є підвищення кваліфікації прокурорів. Він є юридичною особою (державним органом), що здійснює свою діяльність відповідно до Закону та статуту, який затверджується Генеральним прокурором. Генеральний прокурор призначає та звільняє з посад керівника Тренінгового центру прокурорів України та його заступників. Тренінговий центр прокурорів України функціонує при Офісі Генерального прокурора і може мати регіональні відділення [13].

Отже, за публічно-правовою природою Тренінговий центр створюється у розпорядчому порядку, є підпорядкованим Офісу Генерального прокурора.

Фінансування Тренінгового центру здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, головним розпорядником яких є Офіс Генерального прокурора, та інших джерел, що не заборонені законодавством. У Тренінговому центрі можуть бути утворені такі структурні підрозділи: департаменти, управління, відділення, відділи, сектори, бібліотека тощо, необхідні для виконання статутних завдань та забезпечення діяльності Тренінгового центру.

Тренінговий центр здійснює: 1) підвищення кваліфікації прокурорів; 2) підготовку осіб, які успішно пройшли процедуру добору на посаду прокурора, спеціальну підготовку кандидатів на посаду прокурора, відповідно до Закону; 3) підвищення кваліфікації державних службовців, у тому числі органів прокуратури, з метою розвитку професійної компетентності, а також працівників інших органів правопорядку, державних органів, установ, організацій незалежно від форми власності; 4) добір та навчання тренерів (викладачів); 5) координацію діяльності регіональних відділень; 6) міжнародне співробітництво; 7) участь у підготовці проєктів методичних рекомендації для прокурорів з питань, що виникають під час здійснення прокурорської діяльності. Тренінговий центр зобов'язаний: 1) здійснювати свою діяльність відповідно до вимог законодавства та положень цього Статуту; 2) забезпечувати якісний рівень підготовки та розвитку професійної компетентності прокурорів і державних службовців органів прокуратури, а саме: розробляти тренінгові модулі та програми; здійснювати добір і підготовку тренерів; організувати проведення тренінгів та інших навчальних заходів; здійснювати оцінку ефективності проведених тренінгів, а також оцінку рівня тренерів; 3) створювати безпечні умови праці та навчання, гарантувати соціальний захист членів трудового колективу Тренінгового центру відповідно до законодавства й укладеного колективного договору; 4) дотримуватися бюджетного законодавства та національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку в державному секторі, а також положень інших нормативно-правових актів, що регулюють відносини фінансовогосподарської діяльності; 5) забезпечувати організацію і ведення бухгалтерського обліку, складання фінансової, бюджетної та іншої звітності; 6)

оприлюднювати на своєму офіційному вебсайті, інформаційних стендах та іншими способами нормативні документи, що стосуються його діяльності, інформацію про структуру та керівництво Тренінгового центру, результати своєї діяльності, а також іншу інформацію, передбачену законодавством.

Тренінговий центр взаємодіє із центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями, з науковими установами і закладами освіти України та зарубіжних країн, а також з міжнародними організаціями [83].

Підсумовуючи отриману внаслідок аналізу нормативно-правового матеріалу та науково-теоретичних здобутків інформацію, вважаємо за доцільне зауважити наступні висновки. Відповідно до сучасного стану правового регулювання та правореалізації у сфері функціонування органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, вбачаємо суттєве розходження ідеальних конструктів щодо сутності та призначення окреслених органів та більш детальним наповненням інших складових їх адміністративно-правового статусу (нечітке наповнення компетенційного блоку, брак реальних механізмів реалізації повноважень). Також вбачаємо суттєве розходження між адміністративно-правовим наповненням загальних елементів адміністративно-правового статусу наведених суб'єктів та втіленням таких норм у реалії правореалізаційного процесу. Більше того, у правовій свідомості та правовій культурі професійної спільноти прокурорів, представників інших правничих професій, посадових осіб суб'єктів публічного адміністрування та в цілому усіх громадян не сформувалося сталого та позитивного уявлення про органи прокурорського самоврядування та органи, що забезпечують діяльність прокуратури та про їхню діяльність. Це насамперед обумовлено несистемністю діяльності таких органів, браком дієвих механізмів реалізації свого призначення, незавершеністю формування їхнього адміністративно-правового статусу, а також незавершеністю усього процесу реформування діяльності прокуратури в цілому.

На сьогодні наявно чимало неточностей та прогалин у адміністративно-правовому статусі визначених вище суб'єктів. Зокрема, наприклад, не обгрунтовано відсутності такого напряму діяльності Тренінгового центру прокурорів України як науково-дослідна діяльність у сфері реалізації прокурорських повноважень, не визначеними є чіткі адміністративні процедури реалізації своїх завдань органами прокурорського самоврядування, не усталеним є процес формування персонального складу органу, що здійснює дисциплінарне провадження тощо. Усе наведене наводить на висновок про необхідність нагального удосконалення адміністративно-правового регулювання окресленої сфери.

2. 2. Адміністративні форми та методи діяльності органів прокурорського самоврядування.

Адміністративно-правова дійсність є багатовимірною та багатоаспектною. Та все ж, безспірно, одним із важливих її структурних елементів є реальні адміністративно-правові відносини, адміністративна діяльність, що складаються та здійснюються, розвиваються, розгортаються у конкретних фактичних обставинах суспільного життя, характеризуються низкою специфічних ознак. У наведеному контексті для належної характеристики суб'єкта адміністративного права значну роль відіграє визначення форм та методів його діяльності, що є одними із основних таких характеристик. Вони дозволяють найбільш вичерпно осягнути специфіку прояву органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, іншого суб'єкта у адміністративно-правовій дійсності, охарактеризувати характер, мету, спосіб, якість його діяльності. Не є винятком і діяльність органів прокурорського самоврядування, адміністративні форми та

методи якої на сьогодні не склали предмет спеціальних та комплексних досліджень у правовій доктрині.

Загальні питання форм та методів діяльності публічної адміністрації у своїх працях розкривали В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, А. І. Берлач, О. І. Безпалова, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, В. М. Горшеньов, О. В. Джафарова, Є. В. Додін, Р. А. Калюжний, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, С. О. Кузьніченко, О. В. Негодченко, В. І. Олефір, В. Ф. Опришко, О. П. Рябченко, А. О. Селіванов, В. В. Сокурєнко, М. М. Тищенко та інші. Найбільше системних та поглиблених робіт з проблематики форм та методів адміністративної діяльності нами зауважено саме у сфері дослідження адміністративної діяльності органів поліції. Вчені здійснили значний внесок у розробку окресленого питання, надали численні пропозиції стосовно визначення понятійно-категоріального апарату, запропонували різні підходи до класифікації форм та методів адміністративної діяльності поліції. Проте, як уже було відзначено вченню про форми та методи адміністративної діяльності органів прокурорського самоврядування на сьогодні перебуває лише на початку свого розвитку та становлення. Значною мірою це обгрунтоване і тим, що сам інститут прокурорського самоврядування є новелою адміністративного права, а адміністративно-правовий статус зазначених органів характеризуються відповідною специфікою, що впливає і на систему форм та методів їх діяльності.

Дослідження форм та методів діяльності органів прокурорського самоврядування є нагальною потребою часу, оскільки дозволить структурувати не лише нормативно-правовий, а й правореалізаційний матеріал, здійснити відповідні теоретичні узагальнення щодо адміністративної діяльності наведених суб'єктів. Наведене надасть змогу висвітлити таку діяльність в цілому, виявити можливі недоліки у обраних формах чи методах, переосмислити її зміст та структуру, що надалі може стати науково-теоретичним підґрунтям для подальшого її удосконалення.

Відтак, насамперед доцільно визначити понятійно-категоріальний апарат дослідження. Визначення поняття «форма» дає Великий тлумачний словник

сучасної української мови. Так, форма – це: 1) обриси, контури, зовнішні межі предмета, що визначають його зовнішній вигляд; 2) пристрій, шаблон, за допомогою якого чому-небудь надають певних обрисів, якогось вигляду; 3) спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація і зовнішній вираз; 4) видимість, зовнішній бік чого-небудь, що невідображає суті справи [84, с. 972]. О. М. Резнік акцентує увагу на важливості та складності форм певної правової діяльності. Автор розглядає напрацювання Н. Пархоменко, що зазначає, що форма, насамперед, наукова комплексна категорія, що відображає різні суспільні явища, які потребують регламентації, а також слугує каркасом усередині права, впорядковує й поєднує всі правові явища та право як таке [85, с. 55].

Дійсно, категорія «форма» у сфері права є однією із базових, позначаючи досить значну частину явищ правової дійсності. Спільною рисою у всіх випадках її застосування є те, що вона характеризує зовнішній прояв відповідного правового явища, суб'єкта, процесу, події, його конкретні обриси, характеристики у часі, просторі, за колом осіб, завданнями тощо. У разі розгляду категорії «форма» у її більш спеціальному адміністративно-правовому значенні, слід мати на увазі, що форма адміністративної діяльності як категорія насамперед позначає зовнішній прояв та характеристики діяльності владних суб'єктів, являється комплексом тих ознак, що визначають втілення у адміністративно-правових відносинах публічно-владних повноважень.

Наприклад, Ю. Ф. Кравченко зазначав, що «...форми і методи діяльності державних інституцій з охорони прав і свобод людини і громадянина за великим рахунком – це форми та методи здійснення державної влади» [86, с. 3]. За думкою О. Н. Ярмиша і В. О. Серьогіна, форма адміністративної діяльності поліції визначена як зовнішній вираз змісту адміністративної діяльності, організаційно-правове вираження їх конкретних однорідних дій з попередження та припинення проступків, організації та забезпечення громадського порядку [87].

Ю. П. Битяк і В. В. Зуй розглядають форми управління як зовнішнє вираження конкретних дій державного органу, його структурних підрозділів і посадових осіб (службовців), що використовуються в процесі державної виконавчої діяльності та спрямовані на реалізацію функцій управління [88, с. 91].

І. П. Голосніченко, розуміє під формою адміністративної діяльності ОВС однорідні за своїм характером та правовою природою групи адміністративних дій, що мають зовнішній вираз, з допомогою яких забезпечуються охорона прав громадян, громадський порядок, безпека та здійснюється боротьба з правопорушеннями [89]. На думку В. Б. Авер'янова, формами управлінської діяльності треба вважати такі: а) процесуальні (процедурні) форми; б) форми зовнішнього прояву – видання актів управління, здійснення інших юридично значущих дій, а також суто організаційні дії; в) морально-етичні прояви. Причому всі ці форми управління можуть виражатися через форми правового опосередкування, яке набуває, відповідно, значення своєрідної «форми форм» [90, с. 146]. А. В. Румянцева-Козовник вважає, що формою адміністративної діяльності є сукупність однорідних за своєю правовою природою та характером груп адміністративних дій, які провадяться з метою забезпечення громадської безпеки та охорони громадського порядку [91, с. 120].

Як бачимо, науковці пропонують схожі визначення досліджуваного поняття, спільною ознакою для яких є «зовнішнє вираження». Проте теоретики вказують дещо відмінні категорії, які відображають, зовнішнім вираженням чого саме є форма адміністративної діяльності. Відтак, дослідники пропонують такі категорії: зміст адміністративної діяльності, конкретні дії, групи адміністративних дій. І залежно від обраної категорії надалі науковці виділяють і види форм адміністративної діяльності. Для нашого дослідження найбільш доцільним є застосування при визначенні категорії «форма адміністративної діяльності» формулювання, що вона є виразом змісту адміністративної діяльності, та являється саме сукупністю однорідних (або пов'язаних спільними адміністративно-правовими характеристиками та ціллю) дій. На наш погляд, важливим є здійснення саме акценту на тому, що форма адміністративної

діяльності – це не просто зовнішнє вираження у дії, а у сукупності (групах) дій. Саме це зауваження дозволить запобігти підміні понять, та застосуванню переліку повноважень органів прокурорського самоврядування як переліку форм їх адміністративної діяльності.

Л. В. Коваль під формами управління розуміє будь-яке зовнішнє вираження однорідних дій державного органу, його структурних підрозділів і службових осіб, які здійснюються з метою реалізації функцій управління [92, с. 66].

В. В. Маліков пропонує форми діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом розглядати як зовнішнє вираження однорідних за своїм характером і правовою природою юридичних дій та видання актів, за допомогою яких забезпечується виконання завдань і функцій покладених на ці органи [93, с. 167].

Зауважуючи напрацювання вчених та власні висновки, вважаємо, що форми адміністративної діяльності органів прокурорського самоврядування – це зовнішнє конкретне вираження змісту їх адміністративної діяльності, яке проявляється як групи однорідних (або пов'язаних спільними адміністративно-правовими характеристиками та ціллю) дій, за допомогою яких відбувається досягнення адміністративних цілей у процесі самостійного колективного вирішення прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури.

У виокремленні конкретного переліку форм адміністративної діяльності органів прокурорського самоврядування допоможе аналіз напрацювань вчених стосовно класифікації наявних та уже розкритих форм адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Так, О. М. Резнік розглядає підходи до класифікації форм адміністративної діяльності. Автор відзначає, що деякі вчені акцентують увагу на існування таких форм управлінської діяльності: 1) видання нормативних актів управління; 2) видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління; 3) проведення організаційних заходів; 4) здійснення матеріально-технічних операцій [94, с. 134], [95, с. 35].

Інші погляди на класифікацію форм адміністративної діяльності пропонує В. В. Маліков. Науковець, аналізуючи напрацювання С. М. Бєсєди та Ю. П.

Битяка, відзначив, що загально визнаним є положення про наявність у кожного об'єкта внутрішньої та зовнішньої форм. Під внутрішньою формою розуміють спосіб зв'язку елементів цілого та його структури. Зовнішня форма – це зовнішній вигляд об'єкта, що відображає та забезпечує його зв'язок з іншими явищами [96, с. 93]. Форми внутрішньої діяльності використовуються для вирішення організаційно-штатних питань, налагодження діловодства, керівництва співробітниками, структурними підрозділами всередині самого органу та управління органами нижчого рівня. Форми зовнішньої діяльності спрямовані на забезпечення виконання покладених на відповідних суб'єктів управління завдань і функцій.

Найбільш поширеним, на думку О. М. Резніка, є підхід, згідно з яким форми такої діяльності поділяють на правові та неправові (організаційні). До числа перших належать ті, які мають юридичне значення та призводять до правових наслідків. До них відносять: 1) видання юридичних актів управління; 2) видання індивідуальних актів управління; 3) здійснення інших юридичних дій, заснованих на управлінських актах [97, с. 119]. До не правових форм належать ті, які не спричиняють правових наслідків. Це, зокрема: 1) здійснення організаційних дій (проведення нарад, зборів, обговорень, перевірок, розробка прогнозів, програм, здійснення бухгалтерського, статистичного, податкового обліку, проведення прес-конференцій, інформування населення про роботу служб, органів влади, про зміни в законодавстві тощо); 2) виконання матеріально-технічних операцій (діловодство, складання довідок, звітів, складання юридичних актів) [98, с. 120], [95, с. 35].

Водночас, дещо відмінне бачення щодо видів форм адміністративної діяльності пропонує В. В. Маліков, який аналізує позицію В. К. Колпакова та О. В. Кузьменка, які за ступенем правової регламентації процесу використання виділяють такі форми державного управління: встановлення норм права (видання нормативних актів управління, адміністративна правотворчість; застосування норм права (видання ненормативних актів управління, індивідуальних актів управління, актів застосування норм права,

адміністративне розпорядництво); укладання адміністративних договорів; здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій; провадження організаційних дій; виконання матеріально-технічних дій. За значенням наслідків, які виникають унаслідок використання форм, виділяють а) правові форми державного управління та б) неправові форми державного управління [99, с. 202], [93, с. 167].

Підсумовуючи запропоновані твердження, відзначимо, що найбільшу підтримку серед науковців здобув підхід, за якого слід виокремлювати правові та не правові форми адміністративної діяльності органу публічної адміністрації. А уже у рамках правових та неправових форм виділяти більш вузькі їх види. Таке бачення є значною мірою обґрунтоване. Воно засноване насамперед на тому, що будь-яка адміністративна діяльність суб'єкта владних повноважень складається із значної кількості різних за характером та спрямованістю дій. Не уся адміністративна діяльність таких суб'єктів являється безпосереднім процесом застосування норм права, здійсненням дій, прийняттям актів, що тягнуть за собою правові наслідки. Значна частина дій суб'єкта владних повноважень спрямована на вирішення організаційних, матеріально-технічних питань забезпечення власної діяльності, створення засобів та умов для більш якісної реалізації безпосередньої компетенції. Саме тому, за ознакою настання відповідних правових наслідків в результаті адміністративної діяльності публічної адміністрації у правовій доктрині запропоновано виокремлювати її правові та неправові форми.

В цілому погоджуємося із слушністю такого розподілу форм адміністративної діяльності органів прокурорського самоврядування. Вважаємо за доцільне лише зауважити на недостатній коректності застосування слова «неправові» форми. Адже у контексті змісту статті 19 Конституції України, уся адміністративна діяльність публічної адміністрації здійснюється виключно у відповідності та у спосіб, що визначений чинним законодавством. Саме тому застосування поняття «неправові» форми адміністративної діяльності семантично суперечить чинному законодавству. А також назва «неправові»

форми не точно відображає саме зміст і перелік таких форм. Вважаємо, що більш коректним є вжиття поняття організаційні форми адміністративної діяльності.

Попри прихильність до найбільш усталеної концепції поділу форм адміністративної діяльності, вважаємо, що доцільно також застосовувати і інші, альтернативні підходи до класифікації. Більш гнучкий підхід до виокремлення форм також необхідний та обґрунтований специфікою адміністративно-правового статусу органів прокурорського самоврядування, природою їх повноважень, а як наслідок, процедур та дій, які вони уповноважені здійснювати. Отже, «вважаємо, що серед форм адміністративної діяльності органів прокурорського самоврядування слід виокремлювати дві найбільш загальні: правові та організаційні.

Правовими формами діяльності слід визначати сукупність дій органів прокурорського самоврядування, що поєднані спільною адміністративною ціллю та спрямовані на реалізацію наданих повноважень, які здійснюються у чіткій визначеній законодавчо процедурі, а також тягнуть за собою настання правових наслідків. Правові форми діяльності досліджуваних суб'єктів є досить різноманітними, та, в тому числі, включають певні нетипові для діяльності інших суб'єктів публічного адміністрування комплекси дій. В узагальненому вигляді правові форми діяльності органів прокурорського самоврядування можна поділити на наступні дві групи:

- 1) Визначені (процедурні) – це група правових форм діяльності органів прокурорського самоврядування, які являються зовнішнім проявом реалізації чітко прописаних у законодавстві повноважень наведених органів. Ці форми втілюють у практику суспільних відносин закріплені у адміністративно-правових нормах чіткі процедури виконання завдань органами прокурорського самоврядування, передбачену законом відповідну стадійність зазначеного процесу, строки, дії, а також у них відповідно до законодавства наявно чітко визначений очікуваний результат здійснення адміністративної процедури – акт, рішення, договір тощо.

2) Дискреційні – форми діяльності органів прокурорського самоврядування, які полягають у сукупності однорідних дій, що вчиняються ними на виконання повноважень, процедури, стадійності та очікуваний кінцевий результат для яких чітко не визначено у адміністративно-правовому регулюванні. Окресленими є лише загальні цілі реалізації таких повноважень, у зв'язку з чим форми їх втілення містять значну частину дискреції – органу прокурорського самоврядування надано можливість обирати на власний розсуд конкретні дії, якими доцільно реалізовувати такі повноваження, стадії, акти, якими слід завершувати реалізацію таких повноважень чи підкріплювати завершення окремих стадій у реалізації повноважень» [100, с. 690].

Надалі слід більш конкретно охарактеризувати форми діяльності органів прокурорського самоврядування кожної із виділених груп. Відтак, серед визначених (процедурних) форм діяльності можна також виділити такі форми діяльності, як: 1) нормотворчість; 2) прийняття індивідуальних актів; 3) здійснення інших дій, пов'язаних із правовими актами.

Нормотворчість як форма адміністративної діяльності органів прокурорського самоврядування посідає важливе місце у структурі усіх форм діяльності наведених органів. Відтак, Всеукраїнська конференція прокурорів приймає Положення про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (наразі – органу, що здійснює дисциплінарне провадження), затверджує [Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів](#) і [Положення про Раду прокурорів України](#), приймає Регламент Конференції. Рада прокурорів затверджує статут Тренінгового центру прокурорів України та погоджує Положення про автоматизовану систему розподілу дисциплінарних скарг (заяв), що затверджується Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів [65], [64]. Також, із системного аналізу нормативно-правового регулювання, можна зауважити, що своїм рішенням Всеукраїнська конференція прокурорів у рамках виконання інших повноважень щодо вирішення внутрішніх питань діяльності прокуратури може прийняти рішення нормативного характеру, яке буде обов'язковим для Ради прокурорів та будь-яких прокурорів.

Аналізуючи інформацію з офіційного сайту Офісу Генерального прокурора, Всеукраїнська конференція прокурорів на сьогодні ще не виробила сталої практики свого функціонування та не напрацювала розгалуженої системи власних нормативно-правових актів. Серед документів, які прийняті Всеукраїнською конференцією прокурорів зазначено чотири: Положення про раду прокурорів України, Регламент Всеукраїнської конференції прокурорів, Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів, Положення про порядок роботи відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження.

Наступні правові форми діяльності органів прокурорського самоврядування – прийняття індивідуально-правових актів органами прокурорського самоврядування, в основному складаються у зв'язку із участю наведених органів у вирішенні кадрових питань. Це, зокрема: обрання Всеукраїнською конференцією прокурорів членів Вищої ради правосуддя та прийняття рішення про звільнення їх з посади відповідно до [Конституції](#) і законів України, призначення членів Ради прокурорів України та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів [65]. Рада прокурорів вносить рекомендації про призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад у випадках, передбачених [Законом](#). співпрацює з Офісом Генерального прокурора України з питань призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад у випадках, передбачених [Законом](#); визначає членів конкурсної комісії для проведення конкурсу на адміністративні посади в Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру [64].

Ось наприклад, доцільно проілюструвати, чому саме зазначені форми (прийняття нормативних та індивідуальних актів) нами віднесено до чітко врегульованих. Прийняття відповідних актів чітко регламентується, зокрема, Регламентом Всеукраїнської конференції прокурорів. Так, за зазначеним документом, закріплено, що Конференція обирає двох членів Вищої ради правосуддя. Пропозиції щодо кандидатур до складу Вищої ради правосуддя вносяться із числа кандидатів, які подали документи у встановленому [Законом України](#) "Про Вищу раду правосуддя" порядку та є делегатами на Конференцію.

Пропозиції щодо кандидатів у члени Вищої ради правосуддя, які не є делегатами на Конференцію та подали документи у встановленому [Законом України](#) "Про Вищу раду правосуддя" порядку, висуваються безпосередньо на Конференції не менше ніж двадцятьма відсотками обраних делегатів [65].

Всі запропоновані кандидати обговорюються персонально. В обговоренні кандидатур беруть участь лише делегати Конференції. Право на висловлення своєї думки, критичних зауважень має кожний делегат. Після обговорення кандидатів Конференція по кожній кандидатурі окремо відкритим голосуванням більшістю голосів делегатів, присутніх на Конференції, приймає рішення про включення кандидатів, які дали згоду бути обраними і відповідають вимогам [статті 6](#) Закону України "Про Вищу раду правосуддя", до бюлетеня для таємного голосування з обрання членів Вищої ради правосуддя. Голосування проводиться одним бюлетенем, до якого заносяться в алфавітному порядку прізвища всіх запропонованих кандидатів. Організація голосування і підрахунок результатів таємного голосування щодо призначення членів Вищої ради правосуддя здійснюється лічильною комісією у порядку, визначеному [розділом 6](#) цього Регламенту. Обраним на посаду члена Вищої ради правосуддя вважається кандидат, який за результатами таємного голосування отримав більшість голосів від загальної кількості обраних делегатів Конференції. За результатами голосування головою і секретарем Конференції підписуються рішення про обрання членами Вищої ради правосуддя, в якому зазначається строк, на який вони обрані.

Рішення про звільнення з посади члена Вищої ради правосуддя приймається більшістю голосів від загальної кількості обраних делегатів Конференції шляхом таємного голосування [65].

Здійснення інших дій, що пов'язані із правовими актами, органами прокурорського самоврядування як форма їх діяльності є досить нетиповою для усіх суб'єктів публічного адміністрування. Наприклад, це може передбачати діяльність щодо подання Радою прокурорів до Офісу Генерального прокурора

України запиту про обсяг коштів, необхідних для забезпечення діяльності органів прокурорського самоврядування.

Наступною групою правових форм адміністративної діяльності органів прокурорського самоврядування є дискреційні форми. Слід зауважити, що закріплення саме дискреційних форм адміністративної діяльності органів прокурорського самоврядування є досить характерними для нинішнього стану правового регулювання окресленого питання. Зокрема, до таких форм діяльності можна віднести:

- 1) звернення з пропозиціями про вирішення питань діяльності прокуратури до органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- 2) організація виконання рішень органів прокурорського самоврядування;
- 3) організація контролю за виконанням рішень Всеукраїнської конференції прокурорів;
- 4) розгляд питань правового захисту прокурорів, соціального захисту прокурорів та членів їх сімей, приймає відповідні рішення з цих питань;
- 5) розгляд звернень прокурорів та інших повідомлень про загрозу незалежності прокурорів, вжиття відповідних заходів (повідомлення органів про підстави для притягнення до кримінальної, дисциплінарної чи іншої відповідальності; ініціювання розгляду питань щодо вжиття заходів забезпечення безпеки прокурорів; оприлюднення заяв від імені прокурорського корпусу про факти порушення незалежності прокурора; звернення до міжнародних організацій з відповідними повідомленнями тощо).

Ось наприклад, за інформацією з офіційного сайту Ради прокурорів України, 15. 07. 2020 Радою було розглянуто повідомлення Б. С. Волобуєва та А. М. Жернового про загрозу незалежності прокурорів. За матеріалами повідомлення, прокурор А. М. Жерновий у кримінальному провадженні, кваліфікованому за ч. 5 ст. 27 ч. 2 ст. 110, ч. 5 ст. 27 ч. 2 ст. 258-5 Кримінального кодексу України, звернувся до суду з клопотанням про арешт майна підприємства з передачею його Національному агентству України з питань виявлення, розшуку та

управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, для його збереження та збереження його економічної цінності.

Як пояснили прокурори, з часу задоволення клопотання та ухвалення рішення слідчим суддею за висловлену у процесуальний спосіб позицію у справі вони систематично піддаються критиці, зміст якої виходить за межі обґрунтованої та прийнятної, містить прямі образливі висловлювання і твердження про вчинення ними злочинів. Також встановлено, що, використовуючи способи масового поширення інформації, зацікавлені особи стверджують про змову прокурорів А. М. Жернового і Б. С. Волобуєва вчинити злочин проти підприємства, висловлюють звинувачення на адресу прокурорів у вчиненні неправомірних дій [101].

На думку вказаних прокурорів, зазначені дії та висловлювання можуть вплинути на успішність результатів атестації. Викликають занепокоєння обставини, пов'язані із розповсюдженням недостовірної чи невідтвердженої інформації стосовно прокурорів з метою незаконного на них впливу, тиску чи втручання у здійснення повноважень прокурора.

За результатами розгляду, Рада прокурорів закликала суб'єктів, перелічених у ч. 5 ст. 16 Закону України «Про прокуратуру», до безумовного дотримання принципів незалежності прокурора та утримуватися від впливу у будь-якій формі на прокурора з метою перешкоджання виконанню службових обов'язків або прийняття ним незаконного рішення. А Прокурору Сумської області запропоновано інформувати суспільство щодо дотримання прокурорами в кримінальному провадженні норм процесуального законодавства під час досудового розслідування [101].

Вартим уваги є розгляд повідомлення прокурора відділу нагляду за додержанням законів органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю управління нагляду за додержанням законів Національною поліцією України та органами, які ведуть боротьбу з організованою та транснаціональною злочинністю Київської міської прокуратури про загрозу незалежності прокурора, за яким прийняте рішення від 16. 12. 2023 №16-нзп-23.

За матеріалами звернення, «за декілька днів до дня відкриття матеріалів досудового розслідування у кримінальному провадженні № (конфіденційна інформація) від 18. 09. 2021 щодо замаху на заволодіння шляхом обману (шахрайство) земельними ділянками у Голосіївському районі м. Києва сторони захисту у порядку ст. 290 КПК України, керівництво Київської міської прокуратури незаконно та безпідставно змінило групу прокурорів у цьому провадженні, чим втрутилось у здійснення його повноважень як прокурора та порушило мої гарантії незалежності як прокурора. Зокрема, 18. 05. 2023 постановою заступника керівника Київської міської прокуратури Вдовиченко М. С. змінено групу прокурорів у цьому кримінальному провадженні, з якої його виключено як процесуального керівника» [102].

«Радою прокурорів було встановлено факти, що дають підстави сумніватися в об'єктивності, неупередженості дій та свідчать про можливий конфлікт інтересів прокурора Онищенка С. В. (особи, що звернулася із повідомленням про загрозу незалежності) як процесуального керівника у кримінальному провадженні.

З огляду на викладене, Комісія за результатами перевірки прийшла до висновку, що рішення про зміну прокурорів у вказаному кримінальному провадженні, яке оформлено постановою заступника керівника Київської міської прокуратури Вдовиченко М. С. від 18. 05. 2023, прийнято у відповідності до вимог чинного кримінально-процесуального законодавства, наказів Генерального прокурора від 30. 09. 2021 № 309 «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» та керівника Київської міської прокуратури від 12. 05. 2023 № 32 «Про розподіл обов'язків між керівництвом Київської міської прокуратури» [102].

«Радою прокурора встановлено, що твердження Онищенка С. В. про те, що нібито «Вдовиченко М. С. , приймаючи рішення про зміну групи прокурорів у кримінальному провадженні, фактично констатувала його упередженість у результатах досудового розслідування» є надуманими і такими, що не

відповідають дійсності, що очевидно з тексту відповідної постанови, яка не містить жодних прямих чи непрямих посилань на такі факти.

Більше того, Онищенко С. В. піддає сумніву у спосіб, не передбачений КПК України для оскарження, постанову прокурора вищого рівня, яка винесена у межах повноважень керівника органу прокуратури, визначених ст. 37 КПК України, не скасовувалася у передбаченому КПК України порядку та є обов'язковою до виконання згідно ч. 5 ст. 110 КПК України.

Окремо, слід зазначити, що жодних усних або письмових вказівок щодо проведення або не проведення тих чи інших процесуальних дій, прийняття або неприйняття процесуальних рішень у кримінальному провадженні № (конфіденційна інформація) Онищенко С. В. не надавалось, будь-якого незаконного впливу або тиску не здійснювалося» [102].

А відтак, «встановлено відсутність у діях Вдовиченко М. С. , Кравця О. О. , Нагальнюка Р. В. , Клименка В. А. , Прокопенка О. І. , Ярошука М. П. , Гавронського О. О. , Цисова Д. А. фактів втручання у незалежність прокурора відділу нагляду за додержанням законів органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю управління нагляду за додержанням законів Національною поліцією України та органами, які ведуть боротьбу з організованою та транснаціональною злочинністю Київської міської прокуратури Онищенко С. В. під час здійснення ним процесуального керівництва у кримінальному провадженні № (конфіденційна інформація) від 18. 09. 2021, а також у ході проведення службових перевірок, призначених наказами Київської міської прокуратури від 23. 05. 2023 № 35 та від 16. 08. 2023 № 56» [102].

Принагідно Радою прокурорів було визначено міжнародні стандарти незалежності прокурорів: «заходи для забезпечення такої незалежності повинні встановлюватися через відповідне національне законодавство подібно до того, що стосується незалежності суддів [103];

тому статус, незалежність, порядок зайняття посад і кар'єра прокурорів, подібно до суддів, повинні чітко встановлюватися законом і ґрунтуватися на прозорих та об'єктивних критеріях [104];

статус прокурорів повинен забезпечувати їхню зовнішню та внутрішню незалежність, бажано із закріпленням у положеннях на найвищому юридичному рівні та із гарантуванням їхнього застосування таким органом як Рада прокурорів, зокрема у питаннях призначення, кар'єри та дисципліни [104]. Особливо важливо забезпечити належне перебування на посаді та відповідні заходи щодо просування по службі, дисципліни та звільнення прокурорів [105];

протягом кар'єри прокурорів, в тому числі при їх підборі та підвищенні, прокурорів потрібно обирати на підставі їхніх умінь, знань та етичних цінностей, вони повинні проходити належну підготовку для незалежного й неупередженого виконання ними своїх функцій з повним дотриманням етичних стандартів [106];

вказівки від органів виконавчої влади щодо конкретних справ взагалі небажані. У цьому контексті потрібно заборонити вказівки про нездійснення кримінального переслідування, а вказівки про здійснення кримінального переслідування повинні суворо регулюватися відповідно до Рекомендації Rec(2000)19 [103];

загальні вказівки щодо пріоритетності прокурорської діяльності, оскільки вони впливають із закону, розвитку міжнародного співробітництва або вимог щодо організації служби повинні надаватися відповідно до закону письмово та у цілком прозорий спосіб [103]. Якщо вказівки прокурорам надають їхні керівники в органі прокуратури, то вони повинні бути надані у письмовому вигляді, прозоро та завжди з метою застосування закону, пошуку правди та забезпечення належного відправлення правосуддя, а також з дотриманням прав людини та основоположних свобод [103];

статус, винагорода та ставлення до прокурорів, а також надання виділених для органів прокуратури фінансових, людських та інших ресурсів повинні відповідати, як і з ресурсами для суддів, винятковому характеру місії та конкретним обов'язкам прокурорів [103];

держави-члени повинні захищати прокурорів при виконанні ними своїх функцій і, за потреби, членів їхніх сімей та засоби до існування [103];

якщо держави-члени хочуть закріпити або зберегти статус судового органу

за прокурорами у розумінні Європейської конвенції з прав людини, у своїх системах адміністративної та ієрархічної організації вони повинні забезпечити, аби такий статус надавав їм усі гарантії, зокрема ті, що потрібні для незалежності [103];

широка громадськість і зацікавлені особи повинні на вимогу отримувати відповідну інформацію про прокуратуру та її діяльність. Одночасно прокурори повинні відігравати ключову роль у розповсюдженні такої інформації через відповідні канали та згідно із законом, забезпечуючи при цьому дотримання незалежності прокуратури, презумпції невинуватості, потреб розслідування, захисту персональних даних та інших відповідних аспектів [103].

при виконанні прокурорами власних функцій вони і, за потреби, члени їхніх сімей та засоби існування повинні бути захищені» [102].

На зазначеному сайті також оприлюднено звернення Ради прокурорів до Генерального прокурора з питань внутрішньої діяльності прокурорів. Зокрема, зазначено, що згідно пункту 1 Розділу II. "Прикінцеві і перехідні положення" Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформування органів прокуратури» від 19 вересня 2019 року № 113-IX, визнано такими, що втратили чинність норми Закону України "Про прокуратуру" у редакції 1991 року, у тому числі частина перша ст. 49, якою однією зі складових заробітної плати прокурорів визначалась надбавка за класні чини. Нарахування заробітної плати прокурорів після набрання чинності з 25 вересня 2019 року Закону № 113-IX проводиться без врахування зазначеної надбавки, що у подальшому призведе до суттєвого зменшення загального розміру заробітної плати, оплат за період тимчасової непрацездатності та матеріальних допомог, тобто істотно погіршить умови праці [107].

Відповідно до Додатку 7 до постанови Кабінету Міністрів України від 31 травня 2012 р. № 505 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2017 р. № 657) місячний посадовий оклад прокурора місцевої прокуратури складає 5660 грн. , що більш як у тричі менший від передбаченого

ст. 81 Закону України "Про прокуратуру", дорівнює 3,2 прожиткового мінімуму або 1,5 мінімальної заробітної плати. Згідно Додатка 8 Постанови Кабміну "Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників органів прокуратури" від 31. 05. 2012 №505, розмір надбавок до посадових окладів працівників органів прокуратури за класні чини складає від 1400 до 3000 грн.

У порядку виконання завдань прокурорського самоврядування щодо забезпечення незалежності прокурорів, яка, зокрема забезпечується гарантією належного матеріального забезпечення, Рада прокурорів України просить Генерального прокурора вжити заходів до недопущення фактичного зменшення розміру заробітної плати прокурорів місцевих, регіональних та прирівняних до них прокуратур [107].

Аналізуючи з'ясовану інформацію, приходимо до наступних висновків щодо особливостей форм адміністративної діяльності органів прокурорського самоврядування:

- 1) адміністративно-правове регулювання форм діяльності органів прокурорського самоврядування є поверхневим, не закріплюючи вичерпної системи таких форм;
- 2) несистемність та брак комплексного підходу у правовому регулюванні форм адміністративної діяльності органів прокурорського самоврядування;
- 3) брак адміністративно-правового інструментарію реального впливу органів прокурорського самоврядування на вирішення ввірених їм проблем внутрішньої діяльності органів прокуратури (насамперед утвердження незалежності прокурорів, їхнє соціальне забезпечення тощо). Усі три наведені особливості призводять до закріплення у законодавстві значної кількості дискреційних форм такої діяльності. Недоліком наведених форм є те, що законодавством визначено загальне призначення та сутність форми діяльності, проте: а) не передбачено чіткі процедури, стадії, строки реалізації таких форм; б) обов'язкові чи очікувані результати реалізації відповідної форми діяльності; в) засоби втілення рішень органів прокурорського самоврядування, реальні

адміністративно-правові інструменти зворотного зв'язку та реагування на відповідні дії органів прокурорського самоврядування з боку інших уповноважених органів. Зокрема, як було проілюстровано вище, Рада прокурорів, розглядаючи повідомлення про загрозу незалежності прокурорам вживає лише заходи рекомендації та закликає до дотримання норм чинного законодавства. Такий стан правового регулювання адміністративної діяльності органів прокурорського самоврядування є неприпустимим, таким, розвиток якого не доведений до результату. Адже фактично наведені органи не виконують реальних функцій за найважливішим напрямом діяльності – забезпечення незалежності прокурорів. Наявність визначених форм адміністративної діяльності органів прокурорського самоврядування не надто покращує ситуацію у зв'язку з низькою активністю Всеукраїнської конференції прокурорів та Ради прокурорів у розробці та прийнятті саме нормативних актів з питань, що належать до їх відання. Документи, що уже прийняті регулюють найбільш загальні процедурні питання власне діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, проте не містять конкретних норм, за допомогою яких би регламентувалися конкретні заходи щодо забезпечення організаційної єдності функціонування органів прокуратури, підвищення якості роботи прокурорів, зміцнення незалежності прокурорів, захисту від втручання в їх діяльність.

Щодо розкриття організаційних форм діяльності органів прокурорського самоврядування, то слід зауважити, що це сукупність однорідних дій, які спрямовані на вирішення матеріально-технічних, організаційних, інформаційних та інших поточних питань діяльності органів прокурорського самоврядування, здійснення яких націлене на створення найбільш оптимальних умов для ефективного виконання безпосередніх повноважень наведених органів стосовно забезпечення організаційної єдності функціонування органів прокуратури, підвищення якості роботи прокурорів, зміцнення незалежності прокурорів, захисту від втручання в їх діяльність тощо.

Також форми адміністративної діяльності органів прокурорського самоврядування можна класифікувати на розпорядчі (прийняття індивідуальних актів – про призначення членів Вищої ради правосуддя, прийняття нормативних актів – прийняття положення про порядок роботи органу, що здійснює дисциплінарне провадження) та дорадчі (надання рекомендацій, звернення до органів з питань вирішення проблем внутрішньо-організаційної діяльності прокуратури).

Надалі перейдемо до розкриття методів адміністративної діяльності органів прокурорського самоврядування. Насамперед визначимо, що слід розуміти під зазначеною категорією. Відтак, Ю. П. Битяк стверджує, що метод адміністративної діяльності – це способи та прийоми безпосереднього і цілеспрямованого впливу виконавчих органів (посадових осіб) на підставі закріпленої за ними компетенції, у встановлених межах і відповідній формі на підпорядковані їм органи та громадян [108, с. 143].

У юридичній енциклопедії містяться наступні визначення методів: 1) метод правового регулювання – спосіб впливу юридичних норм на суспільні відносини, що характеризується такими ознаками: стосується тільки юридичних норм; забезпечує єдність правового регулювання; гарантується у необхідних випадках засобами державного примусу; є одним з критеріїв поділу норм права на галузі; 2) методи управління – способи або засоби досягнення поставлених управлінських цілей, що визначають якісну складову управління [5, с. 617].

В. В. Юровська відзначає, що метод адміністративного права як правову категорію варто розглядати в широкому та вузькому розуміннях. Так, у першому, широкому, значенні – це специфічна сукупність зафіксованих в адміністративно-правових нормах способів і прийомів (засобів) впливу на ті суспільні відносини, що формують предмет адміністративного права, збалансоване застосування яких дає змогу створити належні й достатні умови для забезпечення реалізації та захисту прав і свобод особи в публічній сфері. Щодо вузького розуміння, то автор вказує, що метод адміністративного права – це конкретна сукупність

інструментів регулювального впливу на окремий різновид адміністративних правовідносин [109].

Т. О. Коломєць акцентує увагу на тому, що методи публічної адміністрації - це сукупність засобів здійснення управлінських та публічно-сервісних функцій держави, впливу суб'єктів публічної адміністрації на об'єкти. Особливостями методів публічної адміністрації є те, що: реалізуються в процесі публічної адміністрації; виражають керівний (упорядковуючий) вплив суб'єктів публічної адміністрації на об'єкти адміністрування, є змістом цього впливу і мають своїм адресатом конкретний об'єкт (індивідуальний чи колективний); у методах публічної адміністрації міститься воля держави, виражаються повноваження владного характеру органів виконавчої влади; використовуються суб'єктами публічної адміністрації як засіб реалізації їх компетенції; мають свою форму і зовнішнє вираження; у методах знаходить прояв публічний інтерес; вибір конкретного методу залежить від сукупності факторів, зокрема від особливостей організаційно-правового статусу суб'єкта публічної адміністрації, від об'єкта його діяльності [110, с. 193].

Під адміністративно-правовими методами діяльності поліції О. М. Бандурка та інші науковці розуміють передбачені адміністративно-правовими нормами засоби, прийоми і способи, за допомогою яких поліція здійснює вплив на суспільні відносини з метою реалізації своїх правоохоронних завдань та функцій [111, с. 156]. О. В. Карась під адміністративно-правовими методами діяльності поліції розуміє цілеспрямований спосіб поведінки, набір дій та засобів, які повторюються і ведуть до вирішення завдань із забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [112, с. 120].

Отже, бачимо, що у сфері адміністративного права категорія «метод» застосовується для позначення низки понять: «метод адміністративного регулювання», «метод адміністративної діяльності», «метод управління». Усі ці

поняття взаємопов'язані, адже мають спільну мету – досягнення цілей адміністративного права, доповнюючи один одного. Проте поняття різняться за багатьма ознаками: суб'єктом, об'єктом впливу, сферою застосування тощо. У більшості запропонованих суджень автори наголошують, що методи у адміністративному праві – це набір прийомів, способів, засобів, за допомогою яких досягаються адміністративно-правові цілі. Тобто метод адміністративної діяльності – це якісна характеристика процесу такої діяльності, яка відображає обрання відповідних прийомів впливу на відповідний об'єкт, стилю і характеру управління. Отож, методи адміністративної діяльності органів прокурорського самоврядування – це логічно поєднана система способів та прийомів, а також засобів реалізації повноважень щодо самостійного колективного вирішення прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури органами прокурорського самоврядування, які формують характер діяльності зазначених органів, відображають її зміст, а також стиль та спосіб досягнення адміністративних цілей.

Щодо виокремлення конкретної системи методів адміністративної діяльності органів прокурорського самоврядування, слід зауважити, що сьогодні у доктрині адміністративного права не досягнуто єдиної позиції щодо переліку наявних методів адміністративної діяльності. Одні науковці є прихильниками традиційного (більш консервативного) підходу, за яким пропонують виокремлювати основні, до яких відносять імперативний і диспозитивний, та допоміжні, такі як рекомендаційний та заохочувальний методи. А також за цим підходом виділяють методи переконання та примусу [113, с. 61].

Інші вчені, застосовуючи більш новаторський підхід, виокремлюють такі методи адміністративної діяльності (автори розглядають адміністративну діяльність поліції): методи організації та методи власне діяльності. Серед методів діяльності виділяють загальні та спеціальні. Загальні – це методи переконання та примусу, а також метод регулювання. До спеціальних методів відносять: моніторинг стану організованої злочинності, узагальнення та

розповсюдження передового досвіду, надання практичної допомоги і т. ін. , регламентний метод [114, с. 67].

Слід зазначити, що система методів адміністративної діяльності органів прокурорського самоврядування характеризується істотною специфікою у її порівнянні з методами адміністративної діяльності інших суб'єктів публічного адміністрування. Адже у діяльності останніх завжди вагому частину посідає саме застосування методів примусу. Саме метод примусу, а також в цілому імперативний метод є властивими адміністративному праву, правовідносинам та адміністративній діяльності. Завдяки правовим засобам та прийомам зазначених методів вдається найбільш чітко та ефективно досягати адміністративних цілей, упорядковувати найбільш важливі суспільні відносини, що перебувають під адміністративно-правовою охороною. Таким методам властиві чіткі та категоричні владні веління, що закріплюються у нормативно-правовому регулюванні, визначення адміністративно-правових обов'язків, вичерпних адміністративних процедур реалізації відповідних прав чи здійснення повноважень, закріплення адміністративної відповідальності у разі порушення вимог адміністративного законодавства.

Поряд з тим, утворення та функціонування органів прокурорського самоврядування є проявом новітніх тенденцій розвитку дійсності публічного врядування, окреслюючи напрями майбутнього розвитку методів адміністративної діяльності. Діяльність органів прокурорського самоврядування не можна визначати як прояв діяльності з реалізації владних повноважень у її класичному імперативному розумінні. Така діяльність інтегрує в собі самоорганізаційні, координаційні, реординаційні аспекти, фундаментом та стрижнем якої є саме самоврядність, самостійне вирішення внутрішньо професійних питань. Проте одночасно з такими особливостями, адміністративна діяльність досліджуваних органів потребує наявності імперативного метода (в певних, лише визначених законодавством випадках, примусу), його поміркованого та обгрунтованого впровадження та застосування нарівні і додатково з усіма іншими наведеними методами діяльності задля

формування дійсного та ефективного інструменту виконання рішень органів прокурорського самоврядування, здійснення необхідного управлінського впливу як на систему органів прокуратури та прокурорів зокрема, так і на відповідні уповноважені органи державної влади чи інших суб'єктів адміністративно-правових відносин.

Отже, вважаємо, що виходячи із наявного стану адміністративно-правового регулювання, до методів адміністративної діяльності органів прокурорського самоврядування слід віднести:

- 1) метод координації;
- 2) метод реординації;
- 3) метод рекомендації;
- 4) метод контролю;
- 5) метод переконання;
- 6) метод владних приписів (імперативний метод).

Метод координації є одним із найбільш актуальним сьогодні в цілому у розвитку та удосконаленні здійснення усієї адміністративної діяльності не лише в Україні, а і на європейському рівні. Зокрема, у ЄС широкого обговорення та застосування набуває відкритий метод координування (ВМК). Так, О. Оржель, розкриваючи специфіку такого методу, відзначає, що наразі не існує офіційно визначення ВМК. У глосарії офіційних термінів ЄС відкритий метод координації представлений як інструмент європейського врядування, рамковий метод для міжурядового співробітництва між державами-членами. Основними ознаками ВМК визнаються: спільне визначення цілей, яких необхідно/бажано досягти; узгодження інструментів і засобів вимірювання досягнення прогресу (індикатори, статистичні показники тощо); моніторинг і порівняння досягнень держав-членів ("бенчмаркінг") та обмін досвідом [115], [116, с. 95].

Метод координації забезпечує прийняття юридично значущих рішень за згодою сторін, кожна з яких не вправі нав'язувати свої умови іншій стороні; рішення приймається шляхом компромісу [117].

Отже, метод координації органічно впливає із сутності та правової природи повноважень органів прокурорського самоврядування, являючись одним із важливих засобів досягнення цілей їхньої адміністративної діяльності. Наприклад, він застосовується у процесі звернення до органів державної влади та їх посадових осіб із пропозиціями щодо вирішення питань діяльності прокуратури. Органи прокурорського самоврядування не наділені владно-розпорядчими повноваженнями стосовно зобов'язання інших органів державної влади до вчинення дій чи прийняття відповідних актів з приводу вирішення питань діяльності прокуратури. Проте, за допомогою застосування методу координації, вправі пропонувати актуальні та важливі спільні цілі, доводити до відома можливі шляхи їх досягнення, погоджувати спільні дії.

Метод реординації полягає в тому, що керованому об'єкту надається право вимагати від керівного суб'єкта створення необхідних умов для своєї діяльності (матеріальних, організаційних, фінансових). У адміністративній діяльності органів прокурорського самоврядування він проявляється насамперед у такому напрямі, як формування до Офісу Генерального прокурора України запиту про обсяг коштів, необхідних для забезпечення діяльності органів прокурорського самоврядування, вирішенні питань соціального, правового, матеріального забезпечення прокурорських працівників.

Рекомендаційний метод адміністративної діяльності органів прокурорського самоврядування полягає у наданні пропозицій, рекомендацій стосовно бажаної поведінки суб'єктів адміністративних відносин, а саме (найчастіше) органів державної влади, органів місцевого самоврядування, безпосередньо органів прокуратури та прокурорських працівників у сфері реалізації прокурорських повноважень, забезпечення незалежності прокурорів, дотримання гарантій їхньої діяльності, забезпечення організаційної єдності системи органів прокуратури. Прикладом застосування рекомендаційного методу є надання відповідних висновків та пропозицій за результатами розгляду повідомлень прокурорів та інші повідомлення про загрозу незалежності прокурорів. Також широкого застосування наведений метод отримав при участі

органів прокурорського самоврядування у вирішенні кадрових питань – надання рекомендацій щодо призначення на адміністративні посади в органи прокуратури.

Метод контролю – це сукупність засобів та прийомів, які застосовуються задля здійснення спостереження за станом адміністративно-правових відносин, правовою поведінкою об'єкта впливу з метою систематичного отримання інформації про такий стан, про результати виконання відповідних рішень, дій, актів тощо, виконання положень чинного законодавства, та, у разі, встановлення порушень – застосування заходів примусу. Застосування методу контролю передбачено у адміністративній діяльності органів прокурорського самоврядування у внутрішньо-організаційній сфері – здійснення контролю за виконанням рішень органів прокурорського самоврядування. Проте слід зауважити, що чітких адміністративних процедур такого контролю чи заходів адміністративного примусу, який буде застосовано у разі виявлення порушень, чинним законодавством не передбачено. Наведене робить застосування методу контролю у адміністративній діяльності органів прокурорського самоврядування непослідовним та недовершеним.

Метод переконання полягає у здійсненні заходів, застосування різних прийомів органами прокурорського самоврядування, які спрямовані на добровільне формування стійкого усвідомлення усіма суб'єктами адміністративних правовідносин у сфері вирішення внутрішньо-організаційних питань діяльності прокуратури необхідності дотримуватися норм чинного законодавства у визначеній сфері, виконувати рішення органів прокурорського самоврядування, послуговуватися їх роз'ясненнями та рекомендаціями. Застосування наведеного методу також вбачаємо у ситуаціях розгляду повідомлень прокурорів та інші повідомлення про загрозу незалежності прокурорів, за наслідком яких органи прокурорського самоврядування надають рекомендації, застосовуючи метод переконання у необхідності їх дотримуватися.

Метод владних приписів (імперативний) – в об'єкта управління немає вибору варіанту поведінки і він повинен діяти лише так, як йому наказано. У

адміністративній діяльності органів прокурорського самоврядування такий метод наразі не є до кінця розробленим та визначеним. У нормативно-правовому регулюванні закріплено, що рішення Всеукраїнської конференції прокурорів є обов'язковими для Ради прокурорів та будь-яких прокурорів, проте практика правореалізації не сформована, бракує інформації про відповідні рішення органів прокурорського самоврядування, які визначають відповідні норми чи встановлюють чіткі зобов'язання, крім того, законодавчо не є визначеним відповідальності за невиконання рішень органів прокурорського самоврядування.

2. 3. Адміністративні форми та методи діяльності органів, що забезпечують діяльність прокуратури.

Поряд з всебічною характеристикою адміністративної діяльності органів прокурорського самоврядування назріває також актуальність детального розгляду та вивчення адміністративних форм та методів діяльності органів, що забезпечують діяльність прокуратури. Адже функціонування зазначених органів у процесі перманентного реформування прокуратури та запровадження у її діяльності загальноновизнаних світових стандартів, постійно зазнає змін, удосконалюється. У зв'язку з чим, інститут функціонування органів, що забезпечують діяльність прокуратури, певною мірою також є новелою чинного законодавства, перебуваючи на ранніх етапах свого розвитку та формування системного адміністративно-правового регулювання, стало практики реалізації повноважень.

Загальні теоретичні питання стосовно визначення понятійно-категоріального апарату дослідження були з'ясовані нами у попередньому підрозділі. Отже, пропонуємо одразу перейти до безпосереднього розгляду

спеціальних питань обраної проблематики. Насамперед варто розкрити зміст поняття «форми адміністративної діяльності органів, що забезпечують діяльність прокуратури», виокремити їх систему та охарактеризувати особливості реалізації таких форм. До органів, що забезпечують діяльність прокуратури, відповідно до чинного нормативно-правового регулювання відносяться: орган, що здійснює дисциплінарне провадження, та Тренінговий центр прокурорів України.

Форми адміністративної діяльності органу, що здійснює дисциплінарне провадження – це зовнішній прояв змісту адміністративної діяльності, що за суттю проявляється як групи однорідних (поєднаних спільними адміністративно-правовими характеристиками, ціллю) дій, що здійснюються зазначеним органом з метою визначення рівня фахової підготовки осіб, які виявили намір зайняти посаду прокурора, вирішення питань щодо дисциплінарної відповідальності, переведення та звільнення прокурорів з посади.

Форми адміністративної діяльності органу, що здійснює дисциплінарне провадження, слід розподілити також на правові та організаційні.

До правових форм діяльності доцільно віднести: 1) прийняття індивідуальних актів; 2) інформаційно-облікова форма.

Правові форми діяльності органу, що здійснює дисциплінарне провадження, - це така сукупність дій, що являються зовнішнім виразом змісту їхньої діяльності, здійснення яких тягне за собою настання правових наслідків, вчиняється у чітко визначених формах, за відповідними врегламентованими процедурами тощо. Аналізуючи чинне адміністративне законодавство, яким регулюється діяльність органу, що здійснює дисциплінарне провадження, відзначаємо, що однією із основних форм його діяльності є прийняття індивідуальних актів: прийняття рішень про накладення дисциплінарних стягнень, прийняття індивідуально-правових рішень у сфері добору кадрів на посади в органи прокуратури (прийняття рішення про проведення добору, прийняття та направлення подання про призначення на посаду в органи

прокуратури, про складення протоколу про адміністративне правопорушення) та переведення прокурорів. Інформаційно-облікова форма як різновид правової форми діяльності зазначеного органу – це формування та адміністрування сукупності відповідних фактичних даних, інформації, яка наділена властивостями юридичного факту та може стати підставою для виникнення, зміни, припинення адміністративно-правових, трудових та інших правовідносин. Саме отримання та збір такої інформації, а також подальше її використання тягне за собою правові наслідки, саме тому наведена форма діяльності є правовою.

Організаційні форми адміністративної діяльності органу, що здійснює дисциплінарне провадження, - це сукупність однорідних дій, що являються зовнішнім вираженням діяльності зазначеного органу, які спрямовані на створення оптимальних умов для ефективної реалізації безпосередніх повноважень наведеного суб'єкта щодо визначення рівня фахової підготовки осіб, які виявили намір зайняти посаду прокурора, вирішення питань щодо дисциплінарної відповідальності, переведення та звільнення прокурорів з посади. Серед таких форм можна навести виховну, матеріально-технічну, власне організаційну, фінансово-забезпечувальну. Виховні форми являють собою вжиття різних інформаційно-роз'яснювальних заходів, інших організаційних дій (семінарів, оприлюднення статей, в тому числі, на Інтернет-ресурсах), що справляють неформальний вплив на свідомість та поведінку прокурорів, а також інших учасників суспільних відносин з метою скерування їх внутрішніх психологічних установок на дотримання законодавства у сфері здійснення прокурорської діяльності, забезпечення законності, дисципліни, дотримання положень Кодексу прокурорської етики. Матеріально-технічна та фінансово-забезпечувальна форма проявляється у реалізації заходів, що спрямовані на належне забезпечення діяльності органу, що здійснює дисциплінарне провадження, різними необхідними засобами (технікою, приміщеннями та іншими засобами) у ході виконання нею своїх повноважень. Власне організаційна форма діяльності може полягати у здійсненні низки організаційних дій секретаріату щодо забезпечення проведення засідань

досліджуваного органу (формування списків представників засобів масової інформації, підготування бюлетнів тощо).

Також при розгляді форм адміністративної діяльності органу, що здійснює дисциплінарне провадження, актуальною буде класифікація таких форм на процедурні та такі, що здійснюються без визначеної процедури, адже значна частина адміністративної діяльності наведеного органу полягає у реалізації відповідних адміністративних процедур.

Відтак, до процедурних форм адміністративної діяльності органу, що здійснює дисциплінарне провадження, слід віднести: 1) добір кандидатів на посаду прокурора; 2) переведення прокурорів; 3) дисциплінарне провадження.

У межах кожної із виділених форм можна виділити також більш спеціальні форми. Відтак, у ході добору кандидатів на посаду прокурора орган, що здійснює дисциплінарне провадження, реалізує такі форми адміністративної діяльності: 1) прийняття рішення про проведення добору; 2) прийняття документів від осіб, які бажають стати прокурором; 3) здійснення перевірки відповідності осіб вимогам, визначеним до кандидата на посаду; 4) оприлюднення списку кандидатів, які склали іспит; 5) проведення спеціальної перевірки кандидатів; 6) визначення рейтингу; 7) оголошення та проведення конкурсу на зайняття вакантних посад; 8) направлення подання щодо призначення кандидата на посаду.

У процесі втілення такої процедурної форми діяльності, як здійснення переведення прокурорів, орган, що здійснює дисциплінарне провадження, реалізує таку більш спеціальну форму адміністративної діяльності, як прийняття заяв від осіб, та проведення конкурсу.

Остання наведена процедурна форма адміністративної діяльності – дисциплінарне провадження є досить складною та багатоетапною. Саме тому виокремлювати увесь спектр можливих більш спеціальних форм адміністративної діяльності, які реалізуються органом у її межах, не є доцільним. Варто відзначити, що дисциплінарне провадження - це процедура розгляду відповідним органом, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів, дисциплінарної скарги, в якій містяться відомості про вчинення

прокурором дисциплінарного проступку. Секретаріат відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, у день надходження дисциплінарної скарги реєструє її та за допомогою автоматизованої системи визначає члена відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, для вирішення питання щодо відкриття дисциплінарного провадження.

Член відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, своїм вмотивованим рішенням відмовляє у відкритті дисциплінарного провадження, якщо: 1) дисциплінарна скарга не містить конкретних відомостей про наявність ознак дисциплінарного проступку прокурора; 2) дисциплінарна скарга є анонімною; 3) дисциплінарна скарга подана з підстав, не визначених [статтею 43](#) цього Закону; 4) з прокурором, стосовно якого надійшла дисциплінарна скарга, припинено правовідносини у випадках, передбачених [статтею 51](#) цього Закону; 5) дисциплінарний проступок, про який зазначено у дисциплінарній скарзі, вже був предметом перевірки і щодо нього відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження, прийняла рішення, яке не скасовано в установленому законом порядку.

За відсутності підстав, передбачених частиною другою цієї статті, член відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, приймає рішення про відкриття дисциплінарного провадження щодо прокурора. Заява за результатами проведеної перевірки доброчесності прокурора, внаслідок якої встановлено вчинення дисциплінарного проступку, є обов'язковою підставою для відкриття дисциплінарного провадження щодо прокурора.

Після відкриття дисциплінарного провадження член відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, проводить перевірку в межах обставин, повідомлених у дисциплінарній скарзі. Член відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, має право звернутися до відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, із клопотанням про необхідність відсторонення прокурора від посади до завершення дисциплінарного провадження.

Під час здійснення перевірки член відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, має право ознайомлюватися з документами, що стосуються предмета перевірки, отримувати їх копії, опитувати прокурорів та інших осіб, яким відомі обставини вчинення діяння, що має ознаки дисциплінарного проступку, отримувати за письмовим запитом від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та підпорядкування, громадян, громадських об'єднань необхідну для проведення перевірки інформацію. Прокурор, стосовно якого здійснюється дисциплінарне провадження, має право надавати пояснення або відмовитися від їх надання стосовно себе [13].

Орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, керівники державних підприємств, установ, організацій, яким надіслано запит члена відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, зобов'язані протягом десяти днів з дня його отримання надати відповідь на запит і наявну в них інформацію. У разі необхідності строк для надання інформації може бути продовжений до 30 днів, про що член відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, повідомляє особу, яка направила клопотання про продовження строку для надання інформації.

Перевірка відомостей про наявність підстав для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності проводиться у строк, який не перевищує двох місяців із дня реєстрації дисциплінарної скарги, а в разі неможливості завершення перевірки протягом цього строку він може бути продовжений відповідним органом, що здійснює дисциплінарне провадження, але не більш як на місяць. До завершення дисциплінарного провадження прокурор не може бути звільнений з посади прокурора у зв'язку з поданням заяви про звільнення за власним бажанням [13].

Член відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, за результатами перевірки готує висновок, який повинен містити інформацію про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора та виклад

обставин, якими це підтверджується. Якщо за результатами перевірки член відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, встановив наявність дисциплінарного проступку, у висновку додатково зазначається характер проступку, його наслідки, відомості про особу прокурора, ступінь його вини, інші обставини, що мають значення для прийняття рішення про накладення дисциплінарного стягнення, а також пропозиція члена відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, щодо конкретного виду дисциплінарного стягнення. Висновок та зібрані у процесі перевірки матеріали передаються на розгляд відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, та мають бути отримані його членами не пізніш як за п'ять днів до засідання, на якому такий висновок розглядатиметься [13].

Основними засадами діяльності органу є верховенство права, законність, незалежність, відкритість і гласність, колегіальність, змагальність, неупередженість, об'єктивність, дотримання гарантій незалежності прокурора і презумпція невинуватості. Засідання органу проводяться відкрито. Якщо здійснення розгляду у відкритому засіданні може призвести до розголошення таємниці або відомостей, що охороняються законом, в установленому порядку проводиться закриті засідання. Засідання органу проводяться державною мовою. Про питання, що підлягають розгляду на засіданні органу, голова органу не пізніше ніж за п'ять днів до його початку інформує інших членів органу. Обговорення питання проводиться, а рішення органом приймається у залі засідань або окремому приміщенні. Обговорення питання та прийняття рішення органом за результатами дисциплінарного провадження здійснюється виключно в окремому приміщенні, під час чого бути присутніми будь-яким іншим особам, крім членів органу, забороняється. Для з'ясування додаткових питань, які могли виникнути під час обговорення, по його завершенню члени органу повертаються до зали засідань. Після з'ясування цих питань члени органу, крім того, який проводив перевірку та готував висновок про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора, видаляються до окремого приміщення для прийняття рішення [118].

Серед форм адміністративної діяльності органу, що здійснює дисциплінарне провадження, що здійснюються без визначеної процедури, можна зауважити: інформаційно-облікова форма (ведення обліку даних про кількість посад прокурорів), здійснення організаційних дій тощо.

Розкривши форми адміністративної діяльності органу, що здійснює дисциплінарне провадження, перейдемо до висвітлення системи форм адміністративної діяльності Тренінгового центру прокурорів України. За специфікою свого адміністративно-правового статусу Тренінговий центр прокурорів наділений повноваженнями, які полягають насамперед у здійсненні підвищення кваліфікації прокурорів, проведення стосовно осіб, які бажають обіймати посаду прокурора спеціальної підготовки, проведення тренінгів, навчань тощо. Тобто за своєю сутністю такі повноваження є близькими до завдань закладів освіти. Поряд з тим, аналізуючи норми Закону від 14. 10. 2014 №1697-VII, відповідно до яких визначено, що на Тренінговий центр прокурорів України не поширюється законодавство про вищу освіту. вбачаємо, що все ж існує тонка, проте чітка відмінність Центру та закладу освіти. Зокрема, навідміну від освітнього закладу, який діє відповідно до законодавства про вищу освіту, Тренінговий центр прокурорів: 1) його діяльність реалізується виключно у сфері прокурорської діяльності та виключно стосовно прокурорських працівників (прокурорів, державних службовців органів прокуратури та кандидатів на посаду прокурора); 2) діяльність є вузькоспрямованою – націлена на втілення загальноновизнаних світових стандартів у діяльності прокуратури, формування її позитивного іміджу, підтримання престижності посад, створення умов для професійного розвитку працівників та удосконалення компетентності; 3) не надає освітні послуги, а забезпечує підвищення кваліфікації прокурорів, удосконалення їхньої компетентності, існування єдиного для прокурорів, державних службовців органів прокуратури та кандидатів на посаду прокурора офлайн-центру із онлайн-платформою для навчання, саморозвитку, обміну інформацією, здійснення міжнародного співробітництва, запровадження найвищих стандартів прокурорського професіоналізму.

Отже, будучи у певній мірі подібним до закладу вищої освіти, Тренінговий центр прокурорів відрізняється від нього тим, що є невід'ємною структурною ланкою системи органів прокуратури. Фактично Центр є квазі-суб'єктом владних повноважень, який не наділений безпосередніми повноваженнями щодо прийняття нормативно-правових актів, дія яких є обов'язковою для прокурорів, чи повноваженнями щодо застосування примусу або прийняттям індивідуально-правових актів. Проте уся діяльність Центру, реалізація кожного завдання несе у собі публічно-владний зміст, виконання ним повноважень та завдань щодо розробки навчальних програм, тренінгів, обміну міжнародним досвідом тощо тягне за собою правові наслідки щодо обов'язкового впровадження відповідних стандартів у діяльності прокурорів. А проходження спеціальної підготовки у Тренінговому центрі прокурорів є однією із стадій та невід'ємних правових підстав для успішного проходження добору на посаду прокурора.

Отже, враховуючи наведені міркування, «пропонуємо виділяти наступні форми адміністративної діяльності Тренінгового центру прокурорів:

- 1) Внутрішньо-організаційні;
- 2) Зовнішні;
- 3) Міжнародно-правові» [119, с. 413].

До внутрішньо-організаційних форм адміністративної діяльності Тренінгового центру слід віднести такі групи однорідних дій, що поєднані спільними адміністративними характеристиками та ціллю, які спрямовані на вирішення внутрішньо-організаційних питань адміністративної діяльності Центру, побудови якісної системи управління в середині структури Тренінгового центру, забезпечення належної матеріально-технічної, навчально-методичної, кадрової бази. Серед внутрішньо-організаційних форм адміністративної діяльності Тренінгового центру можна визначити: 1) добір та навчання тренерів; 2) координація діяльності регіональних відділень; 3) розробка тренінгових та навчальних програм; 4) моніторинг потреб та запитів прокурорів, державних службовців органів прокуратури, кандидатів на посаду прокурора у сфері навчання та підвищення кваліфікації та оновлення змісту навчальних

програм; 5) здійснення видавничої діяльності; 6) укладення довогорів, вчинення правочинів, набуття майнових та особистих немайнових прав, створення власної матеріально-технічної бази.

Зовнішніми формами адміністративної діяльності Тренінгового центру прокурорів є такі форми його діяльності, що полягають у сукупності однорідних адміністративних дій, які є зовнішнім виразом змісту діяльності Центру щодо підвищення кваліфікації прокурорів, тобто являють собою фактичне виконання відповідних повноважень щодо навчання, підвищення кваліфікації, обміну досвідом, проведення спеціальної підготовки прокурорів, державних службовців органів прокуратури, кандидатів на посаду прокурора, які спрямовані зовні – на взаємодію з прокурорськими працівниками, органами прокуратури, іншими органами державної влади тощо.

Серед таких форм вважаємо за доцільне виокремити: 1) реалізація гнучкої системи навчання та розвитку (створення каталогу тренінгів з можливістю обрати за індивідуальними потребами та запитам, за різними формами: онлайн, офлайн, дистанційна форма); 2) реалізація програм спеціальної підготовки кандидатів на посаду прокурора відповідно до чинного законодавства; 3) розробка та впровадження діяльності професійного хабу для прокурорів, державних службовців органів прокуратури та кандидатів на посаду прокурора (створення платформи онлайн та офлайн-навчання, системи «Особистий кабінет», бібліотеки та інформаційних матеріалів, офлайн-платформи для обміну досвідом).

Остання група виокремлених нами форм адміністративної діяльності Тренінгового центру прокурорів є сукупністю дій, які пов'язані спільними адміністративно-правовими характеристиками, та являють собою зовнішній прояв змісту такої діяльності щодо міжнародного співробітництва у сфері підвищення кваліфікації та професійної компетентності прокурорських працівників. Серед наведених форм можна навести, наприклад: 1) обмін досвідом із зовнішніми стейкхолдерами (фізичні та юридичні особи, які мають фаховий інтерес до функціонування Тренінгового центру прокурорів України і діяльно

реалізують його); 2) установлення зв'язків та реалізація міжнародного співробітництва на підставі угод, меморандумів і протоколів з іноземними закладами, що забезпечують професійну підготовку прокурорів та суддів, міжнародними організаціями, проектами міжнародної технічної допомоги Україні, посольствами іноземних держав, фондами, громадськими організаціями, прокурорами і вченими в галузі права з інших країн відповідно до законодавства; 3) вивчення міжнародного досвіду організації діяльності органів прокуратури і закладів, що здійснюють підвищення кваліфікації прокурорів і суддів; 4) реалізація спільних проектів; 5) організаційно-правові заходи міжнародного співробітництва: короткочасні обміни, навчальні візити, міжнародні семінари та конференції, стажування [120].

Органи, що забезпечують діяльність прокуратури послуговуються у своїй адміністративній діяльності низкою методів, які складають цілісну систему. Специфіка адміністративно-правового статусу кожного із органів – органу, що здійснює дисциплінарне провадження та Тренінгового центру прокурорів – отримує своє відображення у системі методів, якими вони оперують у ході реалізації конкретних повноважень. Зокрема, орган, що здійснює дисциплінарне провадження, наділений більш широким спектром владно-управлінських функцій та повноважень щодо прийняття індивідуальних правових актів, притягнення до відповідальності. Наведене обумовлює широке застосування ним у процесі своєї діяльності таких класичних адміністративно-правових методів, як примус, метод владного веління (імперативний метод). Поряд з тим, Тренінговий центр прокурорів не уповноважений застосовувати заходи адміністративного примусу, у зв'язку з чим його адміністративна діяльність здебільшого побудована на застосуванні методів рекомендації, координування тощо.

В цілому можна запропонувати наступну систему методів адміністративної діяльності органів, що забезпечують діяльність прокуратури:

- 1) Імперативний метод
- 2) Примус

- 3) Переконання
- 4) Рекомендація
- 5) Заохочення

2. 4. Особливості адміністративно-правових засобів зміцнення незалежності прокурорів та кадрового забезпечення органів прокуратури в умовах прокурорського самоврядування

Одним із важливих аспектів не просто вступу Української держави до Європейського союзу, а насамперед органічного приєднання до європейської спільноти, що полягає у створенні спільного правового простору зі спільними (близькими) правовими стандартами та можливостями, є максимальне наближення до європейських стандартів організації та діяльності судової системи України та суміжних органів. То ж очевидним є те, що реформування органів прокуратури як важливої ланки такої системи, а також суб'єкта, який здійснює безперервний вагомий вклад у забезпечення законності та правопорядку у нашій державі, дотримання загальновизнаних стандартів у сфері реалізації прав та свобод людини, є вимогою часу. Таке реформування, на жаль, попри свій активний початок наразі не дійшло належного результативного завершення. Розпочаті якісні зміни на сьогодні не отримали належного механізму свого втілення, значну роль у чому відіграє неефективність та непродуманість адміністративно-правових засобів та в цілому механізму такої реалізації.

Попри те, важливим та беззаперечним здобутком окреслених реформ є запровадження прокурорського самоврядування. Зазначений інститут насамперед був покликаний зміцнити незалежність прокуратури як інституції, сформувати її реальні основи та створити ефективні адміністративно-правові

засоби для її утвердження, в тому числі, завдяки забезпечення новітніх підходів у вирішенні кадрових питань.

Проте на сьогодні чинне нормативно-правове регулювання інституту прокурорського самоврядування не є системним. Адміністративно-правова доктрина сучасності надзвичайно мало уваги приділяє розкриттю такого важливого питання. Бракує напрацювань, відповідно до яких було би висвітлено концептуальну сутність прокурорського самоврядування, а також прокурорської незалежності, не виокремлено правові ознаки та структуру категорії «прокурорська незалежність». А що найбільш важливе для цілей нашого дослідження – на сьогодні вченими не запропоновано чіткого розуміння системи адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється забезпечення прокурорської незалежності завдяки адміністративно-правовим засобам діяльності органів прокурорського самоврядування. Тому висвітлення проблематики особливостей адміністративно-правових засобів зміцнення незалежності прокурорів та кадрового забезпечення органів прокуратури в умовах прокурорського самоврядування є актуальним та нагальним.

Схожі міркування наводить В. М. Кошляк, відзначаючи, що в Україні продовжується процес реформування прокуратури відповідно до міжнародних стандартів діяльності прокуратури, визначених міжнародними нормативно-правовими актами. Про незалежність прокурора як стандарт організації кримінального провадження зазначається практично у кожному із міжнародних правових актів, що регулюють статус та діяльність прокуратури. З аналізу змісту вказаних правових актів випливає, що прокурори мають приймати рішення самостійно і співпрацювати з іншими установами, виконувати свої завдання, не піддаючись зовнішньому тиску або втручанню з боку виконавчої чи законодавчої влади, відповідно до принципу поділу влади та юрисдикції. Незалежність прокуратури не є правом або привілеєм, що надається в інтересах прокурорів, вона є гарантією справедливої, неупередженої та ефективною системи правосуддя і захищає суспільні і приватні інтереси відповідних осіб.

Крім того, незалежність прокурорів спрямована на їх захист від політичного тиску [121].

Згідно із Законом України «Про прокуратуру» від 14. 10. 2014 №1697-VII, серед основних засад діяльності прокуратури в Україні – незалежність прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків. Статтею 16 визначено гарантії незалежності прокуратури та зазначено, що незалежність прокурора забезпечується: 1) особливим порядком його призначення на посаду, звільнення з посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності; 2) порядком здійснення повноважень, визначеним процесуальним та іншими законами; 3) заборонаю незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення повноважень прокурора; 4) установленим законом порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури; 5) належним матеріальним, соціальним та пенсійним забезпеченням прокурора; 6) функціонуванням органів прокурорського самоврядування; 7) визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки прокурора, членів його сім'ї, майна, а також іншими засобами їх правового захисту.

Здійснюючи функції прокуратури, прокурор є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску, втручання і керується у своїй діяльності лише [Конституцією](#) та законами України. Прокурор призначається на посаду безстроково та може бути звільнений з посади, його повноваження на посаді можуть бути припинені лише з підстав та в порядку, передбачених законом. Про початок кримінального провадження стосовно прокурора негайно повідомляється Генеральний прокурор [13].

Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші державні органи, їх посадові та службові особи, а також фізичні та юридичні особи і їх об'єднання зобов'язані поважати незалежність прокурора та утримуватися від здійснення у будь-якій формі впливу на прокурора з метою перешкоджання виконанню службових обов'язків або прийняття ним незаконного рішення. Межі

обґрунтованої критики діяльності прокурора визначаються з урахуванням [Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод](#) та практики Європейського суду з прав людини.

Прокурор має право звернутися з повідомленням про загрозу його незалежності до Ради прокурорів України, яка зобов'язана невідкладно перевірити і розглянути таке звернення за його участю та вжити в межах своїх повноважень, передбачених цим Законом, необхідних заходів для усунення загрози [13].

Отже, погодимося із наведеними вище міркуваннями щодо того, що прокурорська незалежність – це доволі об'ємне поняття, яке не варто ототожнювати із певними привілеями, що надаються професійній групі працівників прокуратури. Це характеристика правового статусу та діяльності органів прокуратури, гарантія належного виконання ними своїх завдань та функцій. В цілому для більш чіткого усвідомлення змісту категорії прокурорська незалежність варто визначити її основні характеристики:

1) Це комплексне та багаторівневе поняття – складається із певної кількості структурних елементів та характеризується декількома аспектами прояву. Зокрема, можна визначити наступні аспекти прокурорської незалежності: а) це елемент адміністративно-правового статусу органів прокуратури та прокурорів; б) це принцип діяльності прокуратури; в) це вид правової та організаційної гарантії діяльності прокуратури; г) це характеристика стану законності та правопорядку, яка відображає правову вимогу до учасників правовідносин щодо дотримання незалежності прокуратури, запобігання випадкам вчинення будь-якого тиску на її діяльність;

2) Як правова вимога прокурорська незалежність структурно складається з а) внутрішньої – вимога безпосередньо до прокурорів, яка здійснює наголос на утримання від будь-якого впливу, реалізацію своїх повноважень виключно відповідно до вимог чинного законодавства, об'єктивно та неупереджено; та б) зовнішньої – правової вимоги до учасників правовідносин

щодо дотримання ними незалежності прокуратури, запобігання випадкам вчинення будь-якого тиску на її діяльність;

3) Є правовою категорією. Передбачена відповідно до чинного законодавства – органічного закону, а також процесуальних кодексів, іншого спеціального законодавства, яке діє у сфері реалізації прокурорських повноважень. А також є частиною загальновизнаних міжнародних стандартів діяльності публічного обвинувачення;

4) Реалізується у процесі здійснення прокурорами своїх безпосередніх повноважень;

5) Потребує правової охорони (в тому числі, і за допомогою засобів адміністративного права), в результаті чого необхідним є створення в законодавстві системи гарантій для її забезпечення, а також визначення сукупності чітких адміністративно-правових засобів її реалізації.

На думку В. М. Кошляк, важливу роль у реформуванні прокуратури України мають міжнародні акти, прийняті неурядовими міжнародними організаціями. 23 квітня 1999 року Міжнародною асоціацією прокурорів, на основі керівних принципів, затверджених на Восьмому конгресі ООН щодо запобігання злочинності та поводження з правопорушниками, було прийнято Стандарти професійної відповідальності, якими визначено основні права та обов'язки прокурорів [53]. Щодо реалізації принципу незалежності вказаний правовик акт зазначає про те, що застосування влади обвинувачення, якщо це дозволено окремою юрисдикцією, повинно відбуватись незалежно і не піддаватися політичному впливу. Якщо органи мають право давати загальні чи особливі вказівки прокурорам, то такі вказівки повинні бути: прозорими; узгоджені із законною владою; відповідати встановленим нормам для забезпечення дійсності і розуміння прокурорської незалежності [121].

Л. Т. Рябовол відзначає, що питанню вдосконалення статусу прокуратури значну увагу РЄ приділяє в контексті планування дій щодо посилення незалежності та неупередженості судової влади. У відповідному плані дій, затвердженому Комітетом міністрів РЄ від 13. 04. 2016, передбачено: 1)

посилення незалежності прокуратури шляхом здійснення сукупності заходів, передусім із забезпечення належних правових гарантій щодо працевлаштування і строку повноважень прокурорів; 2) гарантування, що окремі прокурори не будуть піддаватися неналежному чи неправомірному зовнішньому та внутрішньому тиску, і що у своїй діяльності прокуратура загалом буде керуватися принципом верховенства права; 3) активізація заходів щодо попередження й подолання корупції в прокуратурі та посилення громадської довіри до її діяльності [122], [123, с. 9].

В. М. Кошляк зазначила, що положення правових актів міжнародного характеру дозволяють виокремити такі критерії оцінки наявності незалежності прокуратури: рівень забезпечення гарантій незалежності прокуратури; засади призначення на посади, переміщення та звільнення прокурорських працівників; суб'єкт призначення та звільнення; строки перебування прокурорських працівників на посаді; захист прокуратури від втручання в її функціонування з боку інших державних та недержавних суб'єктів; незалежність прокурорських працівників всередині прокурорської системи, рівень забезпечення соціальних та інших гарантій захисту прокурорів [121].

Як бачимо, незалежність прокуратури, є категорією багатовимірною. А також однією із важливих її характеристик є її реальність. Адже для визначення наявності незалежності прокуратури у правовій системі України не достатньо лише констатації факту закріплення зазначеного принципу діяльності та особливості правового статусу у нормах чинного законодавства. Наявна ціла система вимог, критеріїв, за оцінкою яких в сукупності можна робити висновок про впровадження у національній правовій системі фактичної незалежності прокуратури. З огляду на міркування авторки, що наведені вище, та які в цілому є слушними, можна прийти до розуміння, що фактично зазначені критерії оцінки стану утвердження незалежності прокуратури є відповідними характеристиками окремих елементів її правового статусу, а також окремих елементів адміністративно-правового механізму забезпечення діяльності прокуратури, які є індикаторами дотримання незалежності досліджуваної інституції. Також

визначити характер та якість впровадження в Україні незалежності прокуратури доцільно за аналізом стану системи адміністративно-правових засобів її забезпечення. Відтак, розкриємо насамперед, що варто розуміти під поняттям «адміністративно-правові засоби».

На сьогодні адміністративно-правова доктрина не виробила єдиного підходу до розуміння зазначеного поняття. Серед науковців наявні різні підходи до розкриття змісту адміністративно-правових засобів, які також впливають і на подальшу класифікацію таких правових засобів.

Так, на думку В. І. Приходька, адміністративно-правові засоби у своїй сукупності є одним із найбільш ефективних структурних елементів охоронної діяльності органів держави, спрямованої на формування та розвиток суспільних відносин у сфері дорожнього руху на міцній нормативній основі, а їх порядок застосування визначено, як правило, адміністративно-процесуальними нормами [124, с. 45]. Адміністративно-правові засоби забезпечення безпеки дорожнього руху – це сукупність прийомів і способів, за допомогою яких відповідні суб'єкти впливають на суспільні відносини у зазначеній сфері з метою належного функціонування транспортних засобів, формування в учасників дорожнього руху культуру поведінки до інших учасників руху та дотримання Правил дорожнього руху, які використовуються для попередження й припинення порушень загальнообов'язкових правил, норм і стандартів у сфері дорожнього руху [125, с. 342].

І. Лаврів, досліджуючи адміністративно-правові засоби запобігання корупції в органах Національної поліції, прийшла до висновку про те, що вони представляють систему правових заходів, яка охоплює антикорупційні стандарти (сукупність матеріальних норм адміністративного права, що встановлюють заборони, обмеження, вимоги до службового поведіння, позитивні зобов'язання), заходи відповідальності за порушення вимог антикорупційних стандартів, стимули та заохочення, адміністративні процедури, що забезпечують реалізацію матеріальних засобів, дисциплінарне адміністративно-юрисдикційне провадження [126, с. 105].

Адміністративно-правові засоби забезпечення безпеки дорожнього руху за змістом та об'ємом охоплюють суспільні відносини в різних сферах життєдіяльності держави. У той же час, реалізація адміністративно-правових засобів належить до компетенції органів виконавчої влади, спеціально уповноважених посадових осіб і є результатом здійснення ними державно-владних повноважень. В загальному порядку адміністративного законодавства та практики його застосування, В. І. Приходько зазначає, що до основних адміністративно-правових засобів забезпечення безпеки дорожнього руху, відносяться: 1. Загальнообов'язкові правила в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. 2. Засоби переконання, позитивного стимулювання чи заохочувальні засоби, що сприяють підвищенню творчої активності учасників суспільних відносин у сфері дорожнього руху. 3. Засоби адміністративного примусу, що застосовуються з метою попередження, припинення правопорушень, забезпечення провадження у справах про адміністративні проступки та притягнення порушників до адміністративної відповідальності [125, с. 342].

Аналізуючи міркування авторів, бачимо, що вони послуговуються дещо відмінними підходами до визначення категорії «адміністративно-правові засоби». Відтак, одні науковці (В. І. Приходько) розглядають адміністративно-правові засоби як елемент адміністративно-правового регулювання, відповідний нормативний інструментарій, що дозволяє спрямовувати розвиток необхідних відносин у визначеному напрямі. Інші теоретики – І. Лаврів – пропонують більш широке бачення, за яким до адміністративно-правових засобів слід відносити і інші інструменти адміністративно-правового механізму – конкретні заходи (наприклад, відповідальність), процедури тощо.

Схожою є думка М. В. Гурковського, який також більш розширено розглядає систему адміністративно-правових засобів запобігання корупції в органах Національної поліції та вважає, що вони представляють систему правових заходів, яка охоплює антикорупційні стандарти (сукупність матеріальних норм адміністративного права, що встановлюють заборони,

обмеження, вимоги до службового поведіння, позитивні зобов'язання), заходи відповідальності за порушення вимог антикорупційних стандартів, стимули та заохочення, адміністративні процедури, що забезпечують реалізацію матеріальних засобів, дисциплінарне адміністративно-юрисдикційне провадження. Одна із класифікацій розрізняє адміністративно-правові засоби за регулюючим впливом, за видами методу правового впливу, за сферою дії, за масштабом, за програмними цілями застосування, за суб'єктами застосування. Виокремлюють засоби, які впливають на причини й умови, на поведінку зобов'язаних осіб, на діяльність поліції. За методом впливу пропонують розрізняти стимулюючі, що зобов'язують і забороняють; за програмними цілями застосування – спрямовані на виявлення, усунення та нейтралізацію причин, на попередження та припинення протиправної поведінки, на забезпечення діяльності уповноважених органів. До процесуально-правових засобів доцільно віднести нормативні, правозастосовні, реалізації права, інституційні, функціональні. З цих позицій у сфері запобігання корупції в органах Національної поліції задіяний цілий комплекс правових засобів, що охоплює засоби-встановлення і засоби-діяння [127, с. 90], [126, с. 106].

Найбільш комплексно до розкриття зміста та системи адміністративно-правових засобів підійшов В. Приймак. Автор вважає, що адміністративно-правові засоби запобігання корупції є складовою частиною правового регулювання в означеній сфері. Їх використання обумовлено цілями запобігання корупції, які поділяються на стратегічні і тактичні. Вчений пропонує декілька аспектів, за якими варто визначати сутність адміністративно-правових засобів запобігання корупції: регулятивний, інституційний, інструментальний, нормативний, управлінський, діяльнісний та державоцентристський. Ці аспекти характеризують різні грані досліджуваного явища.

Отож, вчений зауважує, що за регулятивним аспектом адміністративно-правові засоби запобігання корупції розуміються як засіб упорядкування суспільних відносин і спосіб здійснення суб'єктами антикорупційної діяльності своїх повноважень. В інституційному аспекті – це сукупність визначених

законодавчими і підзаконними правовими актами органів та їх посадових осіб, повноваження яких включають запобігання корупції, а також компетенцію цих суб'єктів. В інструментальному аспекті адміністративно-правові засоби запобігання корупції – це технологічно-правові прийоми та способи здійснення адміністративно-правового регулювання в досліджуваній сфері, а також алгоритми застосування таких прийомів та способів.

В нормативному аспекті автор пропонує адміністративно-правові засоби розглядати як ієрархічно побудовану сукупність законодавчих та підзаконних правових актів, включаючи ратифіковані, затверджені або прийняті у встановленому порядку міжнародно-правові акти. В управлінському аспекті – це сукупність управлінських дій та рішень загальнодержавного, секторального та внутрішньовідомчого характеру, спрямованих на створення організаційних, кадрових, фінансових, матеріальних та інших умов ефективного запобігання корупції суб'єктами цієї діяльності.

За діяльнісним аспектом адміністративно-правові засоби – це сукупність правових та позаправових дій суб'єктів запобігання корупції, спрямованих на досягнення поставлених у програмних документах цілей і завдань. Державоцентристський підхід охоплює сукупність способів збереження інтересів держави, до яких належать і запобігання корупції, порівняно із інтересами низки посадових осіб щодо збереження свого права на приватність інформації про їх майно, прибутки та витрати, на суміщення професій та посад тощо. На думку В. Приймака, сукупність адміністративно-правових засобів, об'єднана конкретними цілями правозастосування і спрямована волею суб'єкта правовідносин, виступає органічною частиною адміністративно-правового регулювання [128].

Аналізуючи запропоновані твердження, приходимо до висновку про слушність кожного із поглядів. На наш погляд, актуальним є розгляд адміністративно-правових засобів зміцнення незалежності прокурорів та кадрового забезпечення органів прокуратури в умовах прокурорського самоврядування саме як частини механізму адміністративно-правового

регулювання, оскільки такий аспект розгляду наведеної категорії є первинним. Саме на основі адміністративно-правових засобів, які застосовуються при конструюванні адміністративно-правового регулювання досліджуваного питання вибудовуються усі інші засоби та заходи реалізації закріплених норм, формуються адміністративно-правові засоби уже механізму адміністративно-правового забезпечення зміцнення незалежності прокурорів та кадрового забезпечення органів прокуратури в умовах прокурорського самоврядування. У певній мірі погоджуємося з тим, що до адміністративно-правових засобів можна також віднести і безпосередньо систему нормативно-правових актів, відповідно до яких здійснюється регулювання правового інституту, який перебуває під адміністративно-правовою охороною.

Поряд з тим, актуальним та показовим є висвітлення адміністративно-правових засобів зміцнення незалежності прокурорів та кадрового забезпечення органів прокуратури в умовах прокурорського самоврядування у їхньому управлінському, діяльнісному та інструментальному аспектах. Тобто розкриття таких засобів не лише як певних прийомів правового регулювання, а й як конкретних інструментів, заходів, процедур, які забезпечують втілення досліджуваного інституту у реалії адміністративних відносин.

Відтак, адміністративно-правові засоби зміцнення незалежності прокурорів та кадрового забезпечення органів прокуратури в умовах прокурорського самоврядування – це інструментальна складова механізму адміністративно-правового забезпечення, яка являє собою сукупність адміністративно-правових стандартів (принципів, норм, прийомів адміністративно-правового регулювання), а також конкретних адміністративно-правових заходів, процедур, за допомогою яких забезпечується зміцнення незалежності прокурорів та кадрового забезпечення органів прокуратури в умовах прокурорського самоврядування.

Тобто фактично, аналізуючи адміністративно-правові засоби у визначеній сфері, слід виокремити такий адміністративно-правовий інструментарій, який функціонує в умовах прокурорського самоврядування, ті заходи та засоби, які

стали доступними саме завдяки розвитку інституту прокурорського самоврядування.

Відтак, «зміцнення незалежності прокурорів та кадрового забезпечення органів прокуратури в умовах прокурорського самоврядування відбувається за такими напрямками:

1) утвердження незалежності прокуратури за допомогою створення прозорого та об'єктивного механізму добору та призначення на посади за участю органів прокурорського самоврядування;

2) створення адміністративно-правових засобів запобігання та протидії будь-якому неналежному чи неправомірному зовнішньому та внутрішньому тиску – звернення до органів прокурорського самоврядування, розгляд таких повідомлень;

3) посилення гарантій соціального, матеріального, правового захисту» [129, с. 319].

За наведеними напрямками сформовано такі групи адміністративно-правових засобів зміцнення незалежності прокурорів та кадрового забезпечення органів прокуратури в умовах прокурорського самоврядування:

1) нормативно-правові. Це сукупність засобів, які являються юридичними прийомами, юридичними конструкціями, за допомогою яких у чинному адміністративно-правовому регулюванні визначаються стандарти дотримання прокурорської незалежності в умовах прокурорського самоврядування. Насамперед це уповноважуючі норми. Це положення, відповідно до яких органи прокурорського самоврядування наділені впливовими повноваженнями щодо призначення складу та визначення порядку діяльності органу, що здійснює дисциплінарне провадження (який в результаті бере безпосередню участь у процесі добору та проведення конкурсів на посаду прокурорів), щодо участі відповідно до закону у процесі призначення чи обрання прокурорів до складу інших органів; уповноважуючі норми щодо права на активну участь у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення прокурорів, а також контролю за

додержанням установлених нормативів такого забезпечення. Також до наведеної групи засобів віднесемо засоби адміністративного переконання та заборони. Відтак, за положеннями чинного законодавства, забороняється здійснювати будь-який тиск чи вплив на прокурорів у процесі виконання ними своїх повноважень. Засоби переконання регламентовані до застосування у процесі звернення органів прокурорського самоврядування до органів державної влади чи місцевого самоврядування щодо вирішення питань внутрішньо-організаційної діяльності прокуратури чи розгляду питань щодо загрози дотримання незалежності прокурорів;

2) управлінські. Це сукупність адміністративно-правових засобів, які являються конкретними діями (комплексом дій), заходами, що вживаються органами прокурорського самоврядування задля утвердження незалежності прокурорів. До таких засобів слід віднести: внесення рекомендацій про призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад у випадках, передбачених Законом; співпраця з Офісом Генерального прокурора України з питань призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад у випадках, передбачених Законом; визначення членів конкурсної комісії для проведення конкурсу на адміністративні посади в Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру; організація впровадження заходів щодо забезпечення незалежності прокурорів, поліпшення стану організаційного забезпечення діяльності прокуратур; розгляд питань правового захисту прокурорів, соціального захисту прокурорів та членів їх сімей, прийняття рішень з цих питань; розгляд звернень прокурорів та інших повідомлень про загрозу незалежності прокурорів, вжиття відповідних заходів; звернення з пропозиціями про вирішення питань діяльності прокуратури до органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

3) гарантійні. Це додаткові гарантії, які закріплені у законодавстві та створюються фактично у зв'язку з діяльністю органів прокурорського самоврядування. Зокрема, це: 1) додаткові соціальні та правові гарантії для прокурорів, які утверджуються та удосконалюються завдяки діяльності органів

прокурорського самоврядування, їх звернення до відповідних органів державної влади про вирішення внутрішньо-організаційних питань діяльності прокуратури, удосконалення чинного нормативно-правового регулювання окресленого питання; 2) додаткові процедурні гарантії, які полягають у створенні додаткових (поряд їх основними – судовим, адміністративним) процедур захисту прав прокурорів на незалежність у своїй діяльності (можливість звернення до органів прокурорського самоврядування із повідомленням про загрозу незалежності прокурорської діяльності); 3) додаткові організаційні гарантії полягають у створенні завдяки діяльності органів прокурорського самоврядування підґрунтя для забезпечення фактичної організаційної незалежності прокурорів від суб'єкта призначення шляхом участі органів прокурорського самоврядування у процедурі вирішення кадрових питань, проведенні добору на посади, призначення на адміністративні посади.

Визначивши систему адміністративно-правових засобів забезпечення прокурорської незалежності та вирішення кадрових питань за умов функціонування прокурорського самоврядування, зауважимо наступне. Наведена система засобів не є досконалою. Насамперед однією із найбільших недосконалостей такої системи є нечіткість таких адміністративно-правових засобів, загальність та нечіткість формулювань тих конкретних правових засобів (застосування таких понять, як «участь у вирішенні питань», «надання рекомендацій...», «звернення до органів» тощо). Також такі засоби не є підкріплені конкретними адміністративно-правовими механізмами їх реалізації, конкретними процедурами їх виконання та забезпечення втілення. Саме тому, інститут прокурорського самоврядування потребує суттєвого доопрацювання, уточнення адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється утвердження незалежності прокурорів

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ОРГАНІВ, ЩО ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРАТУРИ

3. 1 Удосконалення організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури в Україні у контексті застосування зарубіжного досвіду

Реформування системи прокуратури, а зокрема у досліджуваній нами сфері насамперед зорієнтоване на максимально ефективно запровадження у правовій системі України загальновізнаних міжнародних стандартів діяльності прокуратури, із врахуванням вітчизняних правових традицій. Наслідком прийняття та визнання таких стандартів є запровадження інституту прокурорського самоврядування, окремі новели у сфері організації діяльності органів, що забезпечують діяльність прокуратури. Усі ці зміни в цілому спрямовані на утвердження незалежності представників наведеної правничої професії у своїй безпосередній діяльності, а також транспарентності, відкритості для громадськості, прозорості у доборі на посаду прокурора та проходження кар'єри, підвищення престижності такої професії, зокрема, і шляхом постійного вдосконалення компетенції прокурорів та відточення вимог до їхньої професійної етики і добросовісності.

Відтак, більш глибоке з'ясування позитивного зарубіжного досвіду у сфері правового регулювання організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, а також специфіки практики організації діяльності наведених органів, є актуальним. Воно дозволить сформулювати важливі орієнтири для подальшого реформування та удосконалення діяльності зазначених суб'єктів в

Україні, скорегувати основні принципи їхньої організації та діяльності, виявити відповідні недоліки, що потребують удосконалення.

Зарубіжний досвід організації діяльності органів прокуратури склав предмет наукових досліджень багатьох вчених. Серед них: В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, І. А. Василенко, В. І. Гайовий, Л. В. Грицаєнко, М. І. Іншин, Г. А. Капліна, В. О. Льовіна, К. Є. Машков, М. О. Потебенько, А. В. Пшонка, Г. П. Середа, В. В. Сухонос, В. В. Форманюк, А. М. Юшко, О. М. Ярошенко та інші. Проте вчені розкривають здебільшого загальні питання організації діяльності органів прокуратури, її структурно-функціональну побудову, підвідомчість, питання участі у кримінальному провадженні та гармонізації її повноважень. Поряд з тим, у доктрині адміністративного права бракує досліджень зарубіжного досвіду саме у сфері організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури. Тому наше дослідження є нагальним.

Переходячи безпосередньо до розкриття зарубіжного досвіду у сфері організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, відзначимо, що зазначена проблематика є доволі широкою, вміщуючи в собі три умовно-змістовні блоки питань щодо зарубіжного досвіду у таких сферах: організаційно-правові засади діяльності органів прокурорського самоврядування, організаційно-правові засади діяльності органів, що здійснюють дисциплінарне провадження та організаційно-правові засади діяльності органів, що здійснюють навчання, підвищення кваліфікації та підвищення компетентності прокурорів. Тому вважаємо за доцільне розглянути окремо кожен із визначених блоків.

Насамперед слід висвітлити зарубіжний досвід щодо діяльності органів прокурорського самоврядування. Слід зауважити, що аналізуючи наявні вітчизняні та зарубіжні праці, вбачаємо, що специфіка організації та діяльності таких органів значною мірою залежить від загальної структури та підвідомчості органів прокуратури, які різняться залежно від країни, а також на особливості

правового регулювання зазначеного питання впливають національні правові традиції країни, особливості її правової системи.

Окремі питання організації та діяльності органів прокурорського самоврядування висвітлювалися у праці Л. Драгомирецької, яка відзначила, що у деяких країнах органи прокурорського самоврядування закріплюються як інститути прокурорського самоврядування та належать до числа органів, які хоча і не наділяються прокурорськими функціями, проте входять до складу цієї гілки влади. Такими інститутами є, наприклад, Вища рада магістратури у Франції, Румунії, Італії, Португалії, Вища рада суддів і прокурорів у Туреччині, Вища рада прокурорів у Молдові, Рада прокурорів у Хорватії, Іспанії, Рада служби державного обвинувачення у Словенії, Національна рада прокуратури у Польщі, Державна рада прокурорів у Сербії, Збори прокурорів у Естонії. У деяких країнах взагалі відсутні органи прокурорського самоврядування (Вірменія та Латвія) [130, с. 40].

У 2020 році була опублікована досить ґрунтовна робота під відповідальністю Генерального секретаря Організації економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР). Автори дослідили специфіку організації органів прокурорського самоврядування у Східній Європі, Центральній Азії та Азіатсько-Тихоокеанському регіоні. Вони відзначили, що 50% країн-учасниць створили системи самоврядування прокурорів, такі як Прокурорські ради та інші органи [131, с. 29].

Л. Драгомирецька розглядаючи досвід Польщі, відзначає, що діяльність прокурорського самоврядування, що існує у Польщі, є найбільш близькою для України, оскільки це наближена для нас територіально держава, а також у неї унітарний державний устрій. Прокурорське самоврядування в прокуратурі Республіки Польща реалізується такими колегіальними органами: зборами прокурорів, колегією апеляційних прокуратур, колегією окружних прокуратур, Національною радою прокуратури. Національна рада прокуратури є інституцією, що «стоїть на сторожі незалежності прокурорів» [132, с. 300]. Відповідно до ст. 23 Закону Польщі «Про прокуратуру» від 20 червня 1985 року,

до Національної ради прокуратури входять 25 членів: Міністр юстиції, Генеральний прокурор, представник Президента Республіки Польща, 6 депутатів парламенту та 16 прокурорів, обраних на різних рівнях прокуратури. Працює на підставі ухваленого нею регламенту протягом 4 років.

У статті 24 Закону Польщі «Про прокуратуру» визначено 22 пункти щодо компетенції Національної ради прокуратури. Серед них: 1) надання висновків щодо законопроектів, які стосуються прокуратури, а також проектів інструкцій і положень Генерального прокурора; 2) вжиття заходів, щоб гарантувати незалежність прокурорів, в тому числі, розгляд скарг щодо можливих порушень; 3) надання висновків щодо звітів Генерального прокурора, у тому числі, щодо щорічних звітів про дисциплінарну відповідальність прокурорів; 4) обрання кандидата на посаду Генерального прокурора, можливість звернення до Президента Республіки Польща, щоб звільнити Генерального прокурора у випадках, передбачених законом; 5) оцінювання кандидатів на посади прокурорів та надання власних пропозицій про призначення Генеральному прокурору; 6) ухвалення зведених положень (кодексу) професійної етики прокурорів і контроль за їх дотриманням.

Національна рада прокуратури має окремий адміністративний персонал та постійного секретаря, а з'їзди прокурорів (на рівні апеляційних прокуратур) та колегії (на рівні апеляційних і окружних прокуратур) використовують тимчасову допомогу працівників відповідних прокуратур. Деякі рішення Національної ради прокуратури мають необов'язковий характер, проте подання кандидата Національною радою прокуратури є обов'язковим. Генеральний прокурор не може призначити особу, якщо кандидатуру не було подано Національною радою прокуратури. Відповідно до ст. 246 Закону Польщі «Про прокуратуру», фінансово-адміністративне й офісне забезпечення діяльності Національної ради прокуратури здійснює Офіс Генерального прокурора [130, с. 40].

Відтак, досвід близької для нас держави – Польщі, яка є доволі успішною у проведенні адміністративних реформ та утвердженні загальносвітових і європейських стандартів у діяльність публічної адміністрації, демонструє, що в

Україні започатковується подібна модель організації органів прокурорського самоврядування. Як і у Польщі, в Україні прокурорське самоврядування реалізується колективними органами, а також такі органи складають окрему систему. Проте відмінності полягають у тому, що склад органів прокурорського самоврядування в Україні у своїй більшості – прокурори (крім 2 вчених – представників від з'їзду вищих навчальних закладів). А ось у Польщі органи прокурорського самоврядування характеризуються розширеним представництвом. До їх складу входять делегати і від Президента, від парламенту, Міністр юстиції.

Порівнюючи повноваження органів прокурорського самоврядування України та Польщі, зауважуємо, що попри подібне загальне призначення таких органів – утвердження незалежності прокуратури, повноваження органів самоврядування у Польщі є більш чіткими та конкретними. У повноваженнях органів прокурорського самоврядування у Польщі, на нашу думку, закладено два важливих реальних механізми впливу таких органів на дійсне утвердження незалежності прокуратури – надання висновків щодо законопроектів, нормативних актів Генерального прокурора, а також участь у призначенні Генерального прокурора – обрання кандидата на посаду Генерального прокурора, можливість у визначених законодавством випадках звертатися до Президента щодо його звільнення. Останній механізм, який визначає роль органів прокурорського самоврядування у обранні Генерального прокурора створює дієві механізми забезпечення незалежності прокурорів, адже очільник структури органів прокуратури таким чином виводиться із фактичного підпорядкування інших органів, які є суб'єктами його призначення на посаду та уповноважені звільняти його з посади. Відтак, Генеральний прокурор у Польщі, з огляду на наведене підпорядковується виключно закону, а є підзвітним органам прокурорського самоврядування.

Розглядаючи особливості організації прокурорського самоврядування у інших державах, звернемо увагу на напрацювання Генерального секретаря Організації економічного співробітництва та розвитку. У дослідженні

розглянуто досвід Албанії. Зауважено, що Албанія створила Вищу раду прокуратури, яка разом зі своїми комітетами становить органи прокурорського самоврядування країни. ст. 159 Закону № 115/2016 («Про інститути управління системи юстиції») визначає компетенцію Пленуму Вищої прокурорської ради, які передбачають призначення та підвищення по службі прокурорів, а також накладення дисциплінарного стягнення звільнення. 33 ст. 160 цього ж закону зазначено, що Вища рада прокурора складається з чотирьох осіб.

Закон про Вищу судову і прокурорську раду Боснії і Герцеговини встановлює організація і повноваження Ради. Рада має компетенцію щодо призначення суддів і прокурорів, дисциплінарне провадження, тимчасове відсторонення від посади суддів та прокурорів, припинення повноважень та інші питання. Рада є незалежною установою з відповідною правосуб'єктністю.

Органами прокурорського самоврядування Естонії є Збори прокурорів, Конкурсна комісія та Дисциплінарна комісія. Збори прокуратури призначають члени двох комітетів, які мають компетенцію щодо прийому на роботу прокурорів та провадження дисциплінарної відповідальності. Збори прокурорів - це збори всіх прокурорів, які скликаються не менше одного разу на рік [133]. Асамблея заслуховує звіти міністра про діяльність прокуратури юстиції та Генерального прокурора та обговорює відповідні питання щодо органів прокуратури. Генеральний прокурор скликає Збори прокурорів та керує його діяльністю.

У Грузії створено Конференцію прокурорів, Прокурорську раду та Консультативну раду. До складу Конференції входять усі прокурори та слідчі прокуратури, основним завданням якого є обрання восьми членів прокурорської ради. Повноваження прокурора Ради встановлені в ст. 8 Закону про прокуратуру та передбачають ведення дисциплінарного провадження проти Генерального прокурора. Прокурорська рада збирається за скликанням Міністра Правосуддя, або на вимогу щонайменше однієї третини його членів, і не може перешкоджати здійсненню слідчі та прокурорські повноваження. Консультативна рада, створена у 2016 році.

Органами прокурорського самоврядування Чорногорії є Конференція прокурорів, Комітет Кодексу етики прокурорів та Прокурорська рада. Конференція прокурорів обирає прокурорів, які входять до складу Прокурорської ради та затверджує Кодекс етики прокурорів. Будь-яка особа може звернутися до Комітету з питань етичного кодексу Прокуратури прокоментувати, чи дотримуються прокурори Кодексу. Комітет щорічно звітує перед прокурорською радою. Конференція прокурорів обирає Президента комітету. Обов'язки прокурорської ради встановлені ст. 37 Закону про прокуратуру. Рада, крім інших завдань, визначає кількість громадськості прокурорів, пропонує звільнення з посади Генерального прокурора (Верховного прокурора), приймає рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності та розглядає скарги прокурорів щодо погроз до їхньої незалежності.

Вища рада магістратури Румунії є гарантом незалежності румунських судочинства та прокуратура [134]. Вона має дві окремі секції для суддів та для прокурорів. Рішення про кар'єру прокурорів займає секція для прокурорів. У Сербії створено Державну прокурорську раду (ДПН) та Дисциплінарну комісію.

Державна прокурорська рада Словенії має повноваження, встановлені ст. 102 Державного Закону про прокуратуру (SPOA). Серед інших завдань Рада ініціює процедуру прийняття нових загальні доручення, дає висновки щодо пропозицій щодо призначення державних прокурорів та приймає рішення про їх підвищення, вносить подання про призначення Генерального прокурора, приймає рішення про переміщення та відрядження, а також призначає та звільняє дисциплінарні органи

Японський екзаменаційний комітет [135] є органом місцевого самоврядування, який проводить регулярні оцінки всіх прокурорів кожні три роки та перевіряє окремих прокурорів за поданням Міністра правосуддя. Комітет також може розпочати експертизи за своєю ініціативою. Екзаменаційна комісія оцінює фізичні/психічні недоліки, непрацездатність під час виконання службових обов'язків або будь-які інші причини, які можуть свідчити про

непридатність до виконання обов'язків прокурора. Комітет підпорядковується міністру юстиції.

Серед країн, які не створили самоврядування, є Азербайджан, Латвія та Литва. Тим не менш, у рамках республіки були створені окремі органи, що мають певні повноваження канцелярії Офісу Генерального прокурора [136, с. 30-36].

Як бачимо, кожна держава обирає власний шлях утвердження незалежності прокурорських органів. У більшості держав органи прокурорського самоврядування як окремі структури все ж існують. І зазвичай вони наділені повноваженнями щодо вирішення кадрових питань (призначення та підвищення по службі прокурорів), розгляду питань, пов'язаних із повідомленнями про загрозу незалежності прокурорів, а також досить поширеною є практика щодо вирішення саме органами суддівського самоврядування питань, пов'язаних із накладенням дисциплінарних стягнень та застосуванням заохочень до прокурорів, а також вирішення питань прокурорської етики, затвердження відповідних кодексів, положень тощо.

Л. Драгомирецької пропонує зарубіжний досвід практики організації діяльності органів прокурорського самоврядування у країнах Західної Європи, де прокурори діють при судах, а їх статус є наближеним до статусу суддів. Так, італійська судова система є унітарною та налічує суддів, які виконують функції як суддів, так і прокурорів. Таким чином, більшість положень, що стосуються організації судової влади, є чинними і для установ, і для прокурора [137].

Так, відповідно до статті 104 Конституції Італії, прийнятої Установчими зборами, яка набула чинності 1 січня 1948 року, магістратура має автономну і не залежну від будь-якої іншої влади корпорацію [138, с. 42]. Вищим конституційним органом у судовій системі є Вища рада магістратури – орган самоврядування судової влади, який відповідно до законодавства про судову систему є відповідальним за прийом на роботу, розподіл, переведення, просування по службі та дисциплінарні заходи щодо магістратів [137]. До Вищої ради магістратури входять судді і прокурори. Відповідно до статті 104 відділу 1 розділу IV Конституції Італії вона включає в себе 3 членів із власним правом

(Президента Італійської Республіки, який також є головою Вищої ради магістратури, Голову Апеляційного суду та Генерального прокурора при Апеляційному суді), а також 24 обраних членів, з яких 16 обрані із суддів із різних категорій суддів (кадрові члени), і 8 обираються двома палатами парламенту на спільному засіданні із списку кандидатів університетських професорів у галузі права, адвокатів, які мають щонайменше 15 років професійного стажу (громадські члени). Термін перебування на посадах становить 4 роки без права переобрання на наступний строк

За статтею 107 та 112 Конституції Італії, прокурори, як і судді, є незалежними й самостійними. Незалежність постає з конституційного принципу, згідно з яким судді підкоряються лише закону, що відображає походження юрисдикційних повноважень від суверенітету народу.

У статті 108 Конституції Італії [138, с. 425] передбачено, що положення про судоустрій і магістратуру встановлюються законом, який забезпечує незалежність суддів спеціальних судів, прокуратури при цих судах та осіб, які не входять до магістратури, проте беруть участь у здійсненні правосуддя. Отже, Вища рада магістратури є організацією, яка виконує юрисдикційні функції та несе відповідальність за управління ними. Вища рада магістратури в Італії є незалежною з фінансових питань і бухгалтерського обліку [137], [130, с. 41].

За висновками Генерального секретаря Організації економічного співробітництва та розвитку, вирішальне значення мають правила призначення та складу органів прокурорського самоврядування забезпечення їх незалежності від політичного втручання та уникнення неправомірного втручання в роботу прокуратури. Усі країни, крім Латвії та Литви, допускають представників інших професій (наприклад, юристів і суддів) для участі у призначенні прокурорів та притягненні до дисциплінарної відповідальності.

Статтею 149 Конституції Албанії зазначено, що Вища рада прокурорів складається з 11 членів, шість з яких обираються прокурорами всіх рівнів, а п'ять членів обираються парламентом серед непрокурорських адвокатів. Прокурори обираються відповідно до публічної процедури, яка забезпечує справедливе

представництво всіх рівнів прокуратури. Члени, які не є прокурорами, обираються серед видатних юристів зі стажем роботи за юридичними професіями або викладацькою діяльністю не менше 15 років, з високими моральними та професійними якостями. Один член призначається від громадянського суспільства. Усі учасники не можуть обіймати політичні посади в державному управлінні або керівні посади в політичних партіях протягом останніх десяти років до призначення. Інші критерії та процедури відбору кандидатів регулюються за законом.

Стаття 4 Закону про Вищу судову і прокурорську раду Боснії і Герцеговини встановлює, що кожен з 15 членів призначається іншим органом влади. Цими органами влади є обласні суди і Верховний Суд Федерації, місцеві суди, регіональні та федеральні прокуратури, місцеві органи прокуратури, парламент та уряд. Тому Раду формують п'ять прокурорів, шість суддів, два адвокати та ще двоє членів парламенту та уряду.

Прокурорська асамблея Естонії - це збори всіх прокурорів Естонії, які призначають членів конкурсної комісії прокурорів та дисциплінарну комісію. До складу конкурсної комісії входять генеральний прокурор, державний прокурор двох районів, прокурори, суддя, професор Тартуського університету та представник Міністерства юстиції. Дисциплінарна комісія складається з двох державних прокурорів, двох районних та одного судді.

Конференція прокурорів Грузії є загальними зборами всіх прокурорів і слідчих прокуратури. Прокурорська рада складається з 15 членів, включаючи Міністра юстиції як голови більшості прокурорів, обраних Конференцією всіх прокурорів, одного депутата від парламентської більшості і одного від парламентської меншості, двоє суддів обираються Вищою радою юстиції та два члени, які призначаються парламентом із кандидатів, висунутих від навчальні заклади та організації громадянського суспільства.

До складу Конференції прокурорів Чорногорії входять усі керівники прокуратур та прокурори. Прокурорську раду формують п'ять прокурорів, які

призначаються Конференції, чотири видатні юристи, призначені та звільнені з посади парламентом, і один представник Міністра юстиції.

Комітет для Кодексу етики прокурорів має президента та двох членів. Президента обирають з числа членів прокурорської ради, які не є прокурорами, один член обирається розширеним засіданням Верховної прокуратури з числа прокурорів, а інший член є президентом Асоціації прокурорів Чорногорії.

Вища рада магістратури Румунії налічує 19 членів: дев'ять суддів і п'ять прокурорів. Дві секції Ради, що обираються на загальних зборах суддів і прокурорів; два представники громадянського суспільства, які є фахівцями в галузі права, обираються Сенатом; Президент Вищого касаційного суду і юстиції, Міністра юстиції та Генерального прокурора приєднаних до Вищий суд касаційної інстанції та правосуддя. Рішення щодо кар'єри суддів і прокурорів, а також як дисциплінарне провадження, ведеться окремо відповідними відділами Начальника Рада магістратури. Інші, загальні рішення приймаються Пленумом Вищої ради, у т. ч як судді, так і прокурори та непрокурори.

У Сербії Державна прокурорська рада (ДПН) формується шістьма прокурорами, обраними генеральним проведені вибори до органів прокуратури, один професор юридичного факультету обраний на загальній сесії всі юридичні школи, один захисник, призначений Асоціацією адвокатів захисників, прокурор Генерал, міністр юстиції та голова законодавчого комітету парламенту. Участь в Політичних чиновників у роботі Сербської державної прокурорської ради деякі критикували представники громадянського суспільства стверджують, що орган не захищає прокурорів від політичного тиску. Державна прокурорська рада Словенії складається з чотирьох членів, які обираються державними прокурорами, чотирьох члени, які обираються парламентом з числа експертів-правників за поданням Президента Республіки, а один член призначається міністром юстиції з числа керівників районних держав прокуратури.

Екзаменаційна комісія Японії складається з депутатів, які обираються своїми колегами, і членів, призначених Міністр юстиції [136, с. 36-37].

Отже, підсумовуючи таку інформацію, бачимо, що досить поширеною практикою у багатьох державах є створення органів прокурорського самоврядування, до складу яких входять не лише делегати від органів прокуратури, а й представники інших правничих професій (судді, адвокати), представники наукової спільноти, представники публічної адміністрації та вищих органів державної влади – Президента, Парламенту тощо. Значною мірою такий підхід до формування персонального складу органів прокурорського самоврядування є обґрунтованим, адже виключає можливість перетворення такого органу на вузькокорпоративний та заангажований. Також спотерігаємо тенденцію щодо вирішення органами прокурорського самоврядування питань не лише кадрового добору, а й розгляду дисциплінарних справ, вирішення інших питань, що здійснюють важливий вплив на правове регулювання та організаційне забезпечення діяльності прокуратури.

Як вбачається з наведеного вище, органи прокурорського самоврядування створюються не як номінальна одиниця, яка формально створена для проведення періодичних засідань, обговорення проблем прокурорської діяльності, винесення на публічний розгляд та висвітлення таких проблем (без можливості реального їх вирішення за відсутності відповідних адміністративно-правових механізмів), а також затвердження окремих актів внутрішньо-організаційного застосування. Це доволі повноважна структура, яка поєднує у собі функції органу, що провадить дисциплінарне провадження, власне органу самоврядування та органу, який вирішує питання підготовки і добору кадрів в органи прокуратури, регулює питання професійної етики прокурорів. У контексті наявності такого комплексу важливих повноважень органи прокурорського самоврядування за кордоном передбачають наявність у своєму персональному складі представників від інших органів державної влади, громадськості, наукових закладів та спільноти, а також чіткі процедури їх формування та подальшої діяльності з реалізації безпосередніх завдань.

З огляду на такий зарубіжний досвід, вважаємо за необхідне розглянути можливості запровадження у правовій системі України подібної оптимізованої та посиленої моделі побудови органів прокурорського самоврядування.

Також варто розглянути важливі висновки щодо принципів побудови та функціонування органів прокурорського самоврядування авторів Організації економічного співробітництва та розвитку, які зазначили, що міжнародні стандарти та національна практика не пропонують єдиної моделі системи прокурорського самоврядування. Різні інституційні підходи застосовуються в різних юрисдикціях для створення органів прокурорського самоврядування. У деяких країнах такі органи складаються з генеральної конференції або асамблеї всіх прокурорів, які приймають найважливіші рішення, пов'язані з роботою прокуратури. Для прикладу, така конференція може бути уповноважена затверджувати кодекси поведінки для прокурорів. Іншій юрисдикції мають лише ради прокурорів зі спеціальними комітетами, які займаються наймом, або без них, дисциплінарні або етичні питання. Більше того, в деяких країнах існує одна рада, яка охоплює як суддів, так і суддів прокурорів, а в інших — дві окремі ради. Водночас у ряді країн поки що немає органів прокурорського самоврядування. У більшості випадків політичні інститути, а саме парламент, президент чи уряд, беруть участь у роботі призначення членів органів прокурорського самоврядування, до складу яких в основному входять прокурори, судді та інші юристи. Однак у деяких юрисдикціях політичні посадовці також є членами цих органів.

Наявність органу самоврядування прокуратури не є обов'язковим міжнародним стандартом. Однак, міжнародні установи, які зосереджені на верховенстві права та демократії або боротьбі з корупцією вважають, що ради прокурорів могли б бути хорошим механізмом захисту прокурорів від зовнішнього впливу втручання та тиск, а також забезпечити прозорість щодо призначення, кар'єри та, в деяких випадках, щодо дисциплінарне провадження щодо прокурорів у порядку, подібному до судових рад.

Водночас існування органів прокурорського самоврядування само по собі може бути недостатньою гарантією незалежності прокурорів. Тому важливо забезпечити, щоб при таких органах існують, вони складені та діють на міцній правовій основі, що забезпечує їх незалежність та належність функціонування.

Рекомендується, щоб більшість членів цих органів становили прокурори, обрані своїми колегами з усіх рівнів прокуратури. Проте слід уникати того прокурорського самоврядування органи складаються лише з прокурорів, оскільки такий склад надавав би ознаки корпоративності, а також відсутність прозорості та підзвітності професії прокурорів.

До складу органу прокурорського самоврядування, на думку науковців, також має входити з рівним правом голосу ряд непрофесійних членів, зокрема науковці з права, юристи та представники громадянського суспільства, щоб вони могли внести свій внесок від загального товариства в роботі прокуратури. Процес обрання непрофесійних членів може залучати законодавчу владу, наприклад, шляхом їх обрання парламентом на пропорційній основі щоб не виключати меншість. З метою збереження легітимності органу прокурорського самоврядування як гарантії незалежності прокурорів, головування в раді не повинно бути віддане керівництву прокуратури чи політично призначених посадових осіб. Голова має бути обраний членами ради демократично серед своїх членів.

Слід дбати про те, щоб ради підтримували зв'язок із практикуючими прокурорами. Крім того, щоб уникнути будь-якого ризику корупції, країни повинні встановити відповідні правила конфлікту інтересів для рад членів, що вимагають високого ступеня прозорості у своїй діяльності та обмежують термін, протягом якого члени можуть служити.

Щодо функцій, які виконує орган прокурорського самоврядування, то в разі, якщо він також є органом, який приймає рішення щодо дисциплінарних стягнень проти прокурорів, важливо було б створити інший орган (комісію, підкомісію чи навіть автономну структуру), до компетенції якого покладаються дисциплінарні розслідування. Це дозволило б що орган прокурорського самоврядування не

опинився в ситуації конфлікту, в якій він ініціює дисциплінарне провадження або проводить розслідування, а також приймає рішення про санкції. З іншого боку, враховуючи, що рішення органу прокурорського самоврядування щодо кар'єри прокурорів є лише адміністративним рішенням, воно має бути підлягає оскарженню до суду.

Хорошою практикою можна вважати завдання органу прокурорського самоврядування (самостійно або разом із Судовою радою, де вони є окремими органами) також виконують роль інтерфейсу між прокуратурою та гілок державної влади щодо ролі та статусу прокурорів та їх незалежності. А Парламент чи уряд повинні консультиватися з органом прокурорського самоврядування щодо законопроектів чи інших законодавчих ініціатив щодо статусу та компетенції прокурорів чи організації прокуратури.

Рекомендації: 1) відповідні органи влади повинні розглянути можливість створення законом незалежної системи прокурорського самоврядування для захисту та підвищення незалежності прокурорів; 2) ті країни, які вже створили систему прокурорського самоврядування або планують її запровадити, повинні: забезпечити, щоб органи прокурорського самоврядування працювали на основі жорстких правових норм, які передбачають їх належне функціонування та незалежність; забезпечити надання органам прокурорського самоврядування важливих повноважень щонайменше щодо бюджету призначення прокурорів, підвищення по службі та притягнення до дисциплінарної відповідальності; регламентувати склад органів прокурорського самоврядування та призначення їх членів, щоб уникнути будь-який неправомірний політичний чи інший зовнішній вплив на здійснення їх діяльності; розглянути можливість надання деяких членів органів прокурорського самоврядування відповідної кваліфікації неполітичних правників професіонали, які не є прокурорами, щоб уникнути ризику, що ці органи стануть заглибленими та надмірно корпоративними; забезпечити прозорість діяльності органів прокурорського самоврядування та складання звітів про їхню діяльність громадськості; забезпечити, щоб органи прокурорського самоврядування підтримували відкриті канали зв'язку з

практичними прокурорами і встановити прозорі процеси прийняття рішень; уникнути ризику корупції, встановивши відповідні правила конфлікту інтересів для членів прокурорського самоврядування органів та шляхом обмеження строку, протягом якого вони можуть служити; розглянути завдання щодо надання органам прокурорського самоврядування ролі представництва прокуратури відносно з гілками державної влади щодо ролі та статусу прокурорів та їх незалежність [136, с. 37].

Переходячи до розкриття зарубіжного досвіду навчання прокурорів та функціонування єдиного тренінгового центру для органів прокуратури (як органу, що забезпечує діяльність прокуратури), також відзначаємо різні способи вирішення зазначеної проблеми залежно від правових традицій, правової системи держави.

Особливий інтерес викликає досвід організації прокуратури в Естонії, де прокуратура є державною установою у сфері управління Міністерства юстиції, діяльність якої регулюється Законом про прокуратуру 1988 року. Прокуратура керує досудовим розслідуванням, забезпечуючи його законність та ефективність; представляє державне обвинувачення в суді, бере участь у плануванні наглядових заходів, необхідних для запобігання та виявлення злочинів, виконує інші обов'язки, покладені на прокуратуру законом. Прокуратура є дворівневим органом, що складається з Офісу Генерального прокурора та чотирьох окружних прокуратур [139].

Офіс Генерального прокурора може бути поділений на відділи, які затверджуються Міністром юстиції. Генеральний прокурор призначає державних прокурорів та помічників прокурора.

Діяльність щодо судової підготовки прокурорів та адміністративного персоналу координується відділом кадрів Управління Офісу Генерального прокурора за допомогою Навчальної ради прокурорів, до складу якої входять чотири прокурори з різних районних прокуратур, один прокурор з Департаменту прокуратури, Генерального прокурора та керівника відділу кадрів. Щорічно

Відділ кадрів складає план навчання, який складається з правових та практичних тренінгів, базується на основі стратегічних рішень [140, с. 137].

У Англії та Уельсі у системі прокуратури, що іменується прокурорською службою Корони (Crown Prosecution Service, CPS), відсутній власний тренінговий центр. Проте CPS дійсно пропонує навчання персоналу через свій відділ навчання та керівництва, у якому також можуть навчатися інші представники правничої професії, окрім слідчих кримінальної поліції та суддів. Кандидати повинні мати юридичну освіту та закінчити професійний курс барристів (якщо вони вирішують бути барристером) або професійний юридичний курс (якщо вони хочуть бути солісітором). Відвідування навчального центру для роботи прокурором не є обов'язковим, проте усі новопризначені прокурори мають пройти введення в посаду прокурора. Програма підготовки нових прокурорів триває 1-2 тижні. Навчання здебільшого зосереджується на вивченні адвокатської діяльності, домашнього насильства, розкриття, докази поганого характеру, допустимість чуток, Закон про шахрайство 2006 р. , Закон про доходи від злочинів 2005 р. , переслідування згвалтування, Європейський суд з прав людини. Також у навчанні застосовуються навчальні програми, які формуються і за межами тренінгового центру. Наприклад, через юридичну спільноту, раду адвокатів або юридичні факультети університету.

У Франції установа, що виконує функції, схожі на тренінговий центр – це Ecole nationale de la magistrature (Національна школа судової влади, ENM). Зазначена школа не здійснює підготовку інших спеціалістів у сфері юриспруденції, а також слідчих. Проте у ній також навчаються і судді. Певну підготовку в навчальному центрі щороку проходять 60 прокурорів (початкове навчання), та прибіл. 2000 підвищення кваліфікації. У Школі в якості тренерів працюють як діючі прокурори і судді, що направлені до закладу на роботу на 6 років, а також і працівники міліції, психологи, судові розпорядники тощо.

Для первинної підготовки прокурорів навчання у Національній школі судової влади є обов'язковим, і триває воно 31 місяць. Вимогами до освітнього рівня прокурора є магістр права та конкурсний іспит. Школа організовує близько

450 заходів з підвищення кваліфікації, включаючи навчальні семінари та колоквиуми, навчальні поїздки (національні та міжнародні) тощо, які відвідали 7500 учасників суддів і прокурорів на національному рівні. Також організовуються семінари на місцевому рівні (Апеляційних судів), що нараховують бл. 7500 учасників, серед яких судді, прокурори та адвокати. Програми навчання затверджуються директором ENM, подаються на розгляд вченої ради (Conseil pédagogique) та до Виконавчої ради ENM. Судді та прокурори мають постійний онлайн-доступ до всіх матеріалів, посібників, документи, запропоновані ENM щодо кожного аспекту їхніх обов'язків. Інтранет ENM, відкритий для всіх суддів і прокурорів, пропонує також новини та посилання на питання, що цікавлять. Електронне навчання – це розробляється, але ще на стадії експерименту [141].

Слід наголосити, що Національна школа магістратів здійснює як початкову підготовку, так і підвищення кваліфікації без відриву від роботи [142]. Специфікою організації освітніх програм для суддів є те, що вони розраховані також і на прокурорів. Це зумовлюється особливим характером системи судової влади Франції, що склалася в цій країні історично: суддівський корпус складається з магістратів – членів суду й прокуратури при Касаційному суді Франції, судів і трибуналів першої інстанції та кадрових працівників центральної адміністрації, а також аудиторів юстиції. При цьому суддівський корпус поділяється на дві самостійні категорії: магістратів – членів суду і магістратів – працівників прокуратури, які мають право переходити з однієї категорії в іншу. У Французькій Республіці запроваджено два етапи професійної освіти. Зміст першого полягає в професійній підготовці до вступу на посаду. На другому етапі відбувається підвищення кваліфікації. Ця професійна підготовка має факультативний характер. Підвищення кваліфікації проходить через обов'язкові / факультативні модулі (теоретична підготовка) тривалістю 2–5 днів кожний та за допомогою практичної роботи в державних установах, судах, адміністраціях, на промислових підприємствах тощо (тривалість практики залежить від спеціальності, проте зазвичай не перевищує одного тижня). Навчання

складається з двох етапів, які чергуються [143]: 1) теоретична підготовка: здатність виокремлювати, засвоювати й застосовувати деонтологічні правила, аналізувати та узагальнювати практичну ситуацію, знання й уміння застосовувати процесуальне законодавство тощо; 2) практична підготовка проходить у різноманітних органах та інститутах послідовно (стажування): адаптація (суд), стажування в адвоката, в органах розслідування, в пенітенціарній службі, в суді (у судах як цивільної, так і кримінальної юрисдикції, у суді для неповнолітніх, також секретарем судового засідання), стажування в апеляційному суді.

У Сполучених Штатах Америки у зв'язку зі специфікою державно-територіального устрою, а також правової системи служба прокурорів йменується Міністерство юстиції США. Також є державні та місцеві прокурори, а також деякі федеральні прокурори, зайняті іншими федеральними урядовими установами, які можна віднести до категорії державних прокурорів. Спеціальний тренінговий центр для прокурорів у США функціонує саме для федеральних прокурорів. У ньому також можуть навчатися представники інших суміжних юридичних професій, в тому числі слідчі у кримінальних справах, окрім суддів.

Немає обов'язку щодо навчання особи, яка бажає вступити на посаду прокурора у тренінговому центрі, але переважна більшість нових федеральних прокурорів відвідують навчальний центр протягом року після вступу на службу, і багато хто з них відвідує і раніше. У той час як керівництво буде наполегливо заохочувати відвідування нових прокурорів, немає обов'язкової вимоги про їх присутність як умови працевлаштування. Відвідування навчального центру для роботи прокурором сильно заохочується керівництвом Міністерства юстиції США, але не є обов'язковою як передумова. Модель навчання базується на безперервній юридичній освіті. Більшість нових прокурорів відвідують десятиденний базовий курс адвокатури щодо судового розгляду та п'ятиденний федеральний курс кримінальної практики протягом року вступу на службу. Широко залучаються різноманітні навчальні програми, що розроблені за рамками прокурорської системи. Служба правової освіти спонсорує кілька

навчальних програм у Вашингтоні та інших містах щороку. Інші державні та неурядові організації запрошують прокурорів час від часу навчальні заходи. Управління юридичної освіти також має велике охоплення освітніми програмами із супутниковим телебаченням та відео на вимогу, доступною для всіх прокурорів [141].

Аналізуючи наведений досвід зарубіжних країн у сфері організації тренінгових центрів прокуратури, відзначимо, що загалом відсутній єдиний стандарт щодо функціонування таких суб'єктів. Наявна практика як щодо утворення спеціальних освітньо-навчальних установ у структурі прокуратури, або ж для навчання прокурорів та суддів, які входять до єдиної системи, або ж для навчання та підвищення кваліфікації прокурорів та представників інших правничих професій. А також наявна практика щодо відсутності спеціалізованих установ, які би централізовано та уніфіковано здійснювали навчання чи підвищення кваліфікації прокурорів (Англія, Естонія, частково США). Проте одним із виявлених нами спільних стандартів навчання прокурорів є принцип постійного навчання, підвищення професійної компетенції, удосконалення навичок реалізації ввірених завдань та функцій, шляхом, в тому числі, залучення практикуючих суддів, прокурорів, слідчих, адвокатів до ведення різних тренінгів, навчальних програм, семінарів, підтримання у навчанні зв'язку з практикою, формування передових практик застосування законодавства, яке обов'язково здійснюється або окремим спеціальним закладом, або безпосередньо всередині структури органів прокуратури (уповноваженими підрозділами чи посадовими особами).

Також варто звернути увагу на таку важливу особливість навчання прокурорів, як відкритість наведеного процесу, залучення до участі у ньому та формуванні різних програм усієї кваліфікованої юридичної спільноти (адвокатів, юридичних факультетів університету), а також підбір та утворення навчальних програм таким чином, щоб пропрацювати професійні навички з найбільш актуальних питань та щодо вирішення найбільш гострих проблем сучасності – сімейне насилля, психологічне насилля, практика Європейського суду з прав

людини з усіх питань тощо, а також залучення широкого кола спеціалістів: психологів, слідчих, адвокатів, суддів, науковців тощо. З аналізу наведеного вбачається, що важливим завданням системи навчання та підвищення кваліфікації прокурорів у більшості розвинених зарубіжних країн є створити найбільш ефективну та відкриту, адекватну вимогам сьогодення, а також комфортну для доступу та за своїм охопленням (наявність різних форм навчання, засобів комунікації) програму навчання, підібравши відповідний персонал (тренерів), сформувавши навчальні програми (в тому числі, і шляхом залучення представників інших правничих професій до їх створення), а також врегулювавши чіткі процедури проходження первинної підготовки прокурорами, які вступають на посаду, підвищення кваліфікації діючими прокурорами, а також стимули для постійного навчання і покращення професійних навиків.

Переходячи до висвітлення специфіки організаційно-правових засад діяльності органів, що здійснюють дисциплінарне провадження щодо прокурорів у зарубіжних державах, зауважимо напрацювання Дж. Макбрайд «Європейські стандарти щодо притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності». Автор визначив загальні тези, які визначають відповідність притягнення до дисциплінарної відповідальності європейським стандартам. Це: законність дисциплінарного провадження; обґрунтовані обмеження щодо дисциплінарного стягнення; застосовність статті 6(1) Європейської конвенції; актуальність судової практики без участі прокурорів; дисциплінарне стягнення керівника прокуратури. У своїй роботі автор багато уваги приділив специфіці функціонування органу, що уповноважений здійснювати дисциплінарне провадження. Відтак, науковець зазначає, що уже є усталеним, що надання професійному дисциплінарному органу – на відміну від суду – ролі визначення того, чи було вчинено дисциплінарний проступок, а потім накладення певного стягнення, якщо його було встановлено, не буде, сама по собі не відповідає вимогам статті 6 (1). Однак, якщо прийнято такий підхід, професійний дисциплінарний орган повинен або виконувати вимоги статті 6 (1) сам, або його

рішення повинні підлягати подальшому розгляду судовим органом, який (а) має повну юрисдикцію або забезпечує достатній розгляд справи, який визначив орган і (б) надає гарантії, які, як очікується, будуть дотримані цим положенням Європейської конвенції. Другий підхід часто використовувався, і таким чином він сформував деякі положення, що містяться в стандартах м'якого права. Тим не менш, національна практика та рекомендації органів, відповідальних за розробку стандартів м'якого права, дедалі більше зосереджуються на використанні першого підходу⁶⁶.

Чи відповідає певний професійний дисциплінарний трибунал вимогам статті 6 (1) підлягає встановленню у кожному конкретному випадку, але корисні вказівки щодо підходу, якого слід дотримуватися при вирішенні цього питання, можна побачити в нещодавньому рішенні Європейський суд щодо Вищої ради юстиції Кіпру. Так, за матеріалами справи, до складу Вищої Ради Юстиції Кіпру входять усі тринадцять суддів Верховного Суду. Відповідно до пункту 8 статті 153 Конституції провадження у Вищій Раді Юстиції Кіпру має судовий характер, і відповідний суддя має право бути заслуханим і представити йому свою справу. Практика та порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів детально викладені у відповідних процедурних правилах. Правило 13 забезпечує судді, проти якого розпочато провадження, усі права, передбачені пунктами 5 статей 12 і 30 Конституції, які забезпечують гарантії, еквівалентні пунктам 1, 2 і 3 статті 6 Конвенції (див. пункти 46 і 47 вище). Вища Рада Юстиції Кіпру проводить слухання, викликає та заслуховує свідків, оцінює докази та вирішує поставлені перед ним питання з посиланням на правові принципи. За цих обставин Суд вирішує, що дисциплінарне провадження проходило в суді.

Що особливо важливо у зауваженнях Європейського суду, так це наголос на процедурах, яких слід дотримуватися, а не на тому, щоб члени Вищої ради юстиції були суддями. Це пояснюється тим, що Європейський суд не вимагає від членів суду бути професійними суддями; вони можуть бути мирянами, державними службовцями і навіть членами збройних сил, якщо вони

відповідають вимогам незалежності та неупередженості відповідно до статті 6(1) Європейської конвенції⁶⁸ [144].

Щодо вимог до прокурорів за їх кодексами етики, дисциплінарними статутами, то за досвідом Литви, основні функції прокурора регламентуються статтею 118 Конституції Литовської Республіки із змінами, внесеними Сеймом Литовської Республіки 20 березня 2003 року. Згідно із вказаною нормою, прокурори здійснюють організацію і управління процесом досудового слідства, а також підтримують державне обвинувачення у кримінальних справах.

Прокуратура сприяє забезпеченню законності, а також надає підтримку судам у процесі здійснення правосуддя. При виконанні своїх функцій прокурор є незалежним і підкоряється тільки законowi. Відповідно до Кодексу поведінки прокурорів Литви, «як посадова особа прокурор повинен мати бездоганну репутацію, сприяти здійсненню правосуддя, захищаючи права та законні інтереси людини, суспільства та уряду, повинні відповідати наступним принципам професійної етики: справедливості, цілісності, неупередженості, дискретності, незалежності, конфіденційності, солідарності, поваги до закону, відповідальності» [145].

Стаття 5 Розділу II «Етичні принципи та вимоги для прокураторів» Кодексу поведінки прокурорів Литви закріплює обов'язок прокурора мати бездоганну репутацію і, сприяючи здійсненню правосуддя, спочатку здійснюваному судом, захищаючи права та законні інтереси людини, суспільства та уряду, повинен дотримуватися наступних правил та принципів професійної етики: справедливості, цілісності, неупередженості, дискретності, незалежності, конфіденційності, солідарності, поваги до закону, відповідальності.

Стаття 7 Розділу III «Дії, несумісні з прокурорською етикою» вищезазначеного Кодексу встановлює, що прокурор: 1) будучи керівником або ініціатором розслідування злочинного діяння, повинен не допустити випадків незнання Правил поведінки та принципів професійної етики під час збору та подання доказів, а також оголошення підозр без значних правових підстав; 2) повинен уникати ситуацій, що можуть негативно впливати не лише на його

неупередженість, а й інших прокурорів, посадових осіб, які здійснюють досудове розслідування, справедливість їх процесуальних рішень; 3) захищаючи законні інтереси, повинен бути добре ознайомлений з матеріалами справи; представляючи країну та громадян, повинен брати активну участь у розслідуванні злочинних діянь та інших порушень закону; 4) усіма можливими способами підтримувати авторитет та гідність суддів, уникати фраз та натяків, що можуть образити суд чи учасників процесу; 5) не повинен ігнорувати чи офіційно коментувати обґрунтовані рішення вищого прокурора чи непримусові рішення суду; при незгоді з ними повинен подати апеляцію у встановленому порядку [140, с. 140].

За висновками Дж. Макбрайда у його дослідженні «Європейські стандарти щодо притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності», того, не зважаючи на схвалення дисциплінарних органів прокуратури, членство яких обмежується прокурорами, європейські стандарти м'якого права все частіше вважають більш доцільним менш ексклюзивний підхід, при цьому членство поширюється на таких осіб, як юристи, науковці та представники громадянського суспільства. Проте, ці стандарти все ще припускають, що або більшість членів таких прокурорських дисциплінарних органів мають бути прокурорами, або що їх не можна переголосувати.

Такого підходу зараз дотримується Європейський суд, принаймні у випадку органів, що займаються дисциплінарною діяльністю суддів, де більшість членів обрано або призначається органами виконавчої та законодавчої влади, що призводить до сумнівів, які вважаються добре- ґрунтується на незалежності та неупередженості відповідних органів. Можливість невиконання вимоги неупередженості також була в центрі уваги зауважень Венеціанської комісії щодо законопроектів, що стосуються дисциплінарних органів прокуратури. Це також викликало занепокоєння GRECO.

Європейський суд не мав нагоди ухвалити рішення про необхідність можливості оскаржити призначення члена дисциплінарного органу, якщо особа, яку притягають до дисциплінарної відповідальності, стурбована відсутністю

неупередженості, але така вимога є не підтвердженою у його висновку про те, що неупередженість підтримання відводу призвело до того, що орган складався з осіб, щодо яких існували об'єктивні підстави для побоювання, що вони не будуть діяти неупереджено. Важливість наявності спеціального положення, яке дозволяє відводити членів прокурорського дисциплінарного органу за можливу упередженість особу, яка притягається до дисциплінарної відповідальності, також підкреслила Венеціанська комісія. 83

Нарешті, щоб виконати вимоги статті 6(1) Європейської конвенції, прокурорський дисциплінарний орган, який розглядає конкретну справу, завжди має бути створений відповідно до конкретних юридичних положень, які регулюють це, включаючи ті, що стосуються терміну посади його членів. Будь-яка помилка у цьому відношенні призведе до того, що відповідний орган не буде «судом, створеним законом» для цілей статті 6(1) [144].

Як слідує із запропонованих у дослідженні напрацювань, досить часто функції органу, що здійснює дисциплінарне провадження стосовно прокурорів, виконує орган прокурорського самоврядування, або ж інший спеціально утворений для цього орган. Вартими уваги є висновки, що здійснені Дж. Макбрайдом стосовно самої суті та функціонування органів, що здійснюють дисциплінарне провадження відносно прокурорів. Організація діяльності таких органів, а також відповідні процедури розгляду справ про дисциплінарні порушення прокурорів, насамперед повинні відповідати статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04. 11. 1950, що прийнята Радою Європи. Зокрема, за наведеною статтею, кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення. Судове рішення проголошується публічно, але преса і публіка можуть бути не допущені в зал засідань протягом усього судового розгляду або його частини в інтересах моралі, громадського порядку чи національної безпеки

в демократичному суспільстві, якщо того вимагають інтереси неповнолітніх або захист приватного життя сторін, або - тією мірою, що визнана судом суворо необхідною, - коли за особливих обставин публічність розгляду може зашкодити інтересам правосуддя.

Кожен, кого обвинувачено у вчиненні кримінального правопорушення, вважається невинуватим доти, доки його вину не буде доведено в законному порядку. Кожний обвинувачений у вчиненні кримінального правопорушення має щонайменше такі права: а) бути негайно і детально поінформованим зрозумілою для нього мовою про характер і причини обвинувачення, висунутого проти нього; б) мати час і можливості, необхідні для підготовки свого захисту; с) захищати себе особисто чи використовувати юридичну допомогу захисника, вибраного на власний розсуд, або - за браком достатніх коштів для оплати юридичної допомоги захисника - одержувати таку допомогу безоплатно, коли цього вимагають інтереси правосуддя; d) допитувати свідків обвинувачення або вимагати, щоб їх допитали, а також вимагати виклику й допиту свідків захисту на тих самих умовах, що й свідків обвинувачення; е) якщо він не розуміє мови, яка використовується в суді, або не розмовляє нею, - одержувати безоплатну допомогу перекладача [146].

Тобто за загальновизнаними міжнародними стандартами, органи, що здійснюють дисциплінарне провадження стосовно прокурорів у своїй діяльності повинні забезпечувати: прозорість розгляду; незалежність та безсторонність розгляду справи; дотримання прав прокурорів у процесі здійснення дисциплінарного провадження щодо можливості знати про суть, характер та причини, за якого відносно нього порушується дисциплінарне провадження, можливості мати час для ознайомлення з матеріалами справи, підготування власної лінії захисту, можливості висловити свою позицію, захищати себе особисто чи через представника, надавати і збирати докази, заявляти свідків, брати участь у відповідних обговореннях та дебатах на засадах змагальності; можливість оскаржити рішення відповідного органу до суду.

Таким чином, як уже висловлювалося Дж. Макбрайдом, конкретна особливість структури органу, що здійснює дисциплінарне провадження стосовно прокурорів, порядок його утворення, назва, яка варіюється залежно від країни, тощо не є визначальними у контексті того, що насамперед при визначенні того, чи відповідає така діяльність загально визнаним стандартам у зазначеній сфері є встановлення, чи дотримуються таким органом принципи та правила, що визначені у статті 6 Конвенції. Важливими, а також такими, що кореспондують позиції іншого дослідника – Генерального секретаря Організації економічного співробітництва та розвитку, є твердження про те, що на сьогодні за міжнародними стандартами діяльності органів, що здійснюють дисциплінарне провадження стосовно прокурорів, все більше визнається необхідність залучення до участі у роботі таких органів представників органів державної влади, громадськості, наукових кіл при збереженні чисельної переваги прокурорів серед членів відповідних органів. Вважаємо, що такі зауваження є слушними та дозволяють збалансувати кадровий склад органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів, забезпечити механізми прозорості, незаангажованості та безсторонності, а також уникнення конфлікту інтересів при розгляді дисциплінарних справ.

Відтак, підсумовуючи усе наведене, вважаємо за доцільне запропонувати наступні «висновки щодо необхідності перейняття прогресивних практик зарубіжного досвіду у сфері правового регулювання та фактичної організації діяльності органів, прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, які варто перейняти в Україні:

- 1) Реформувати орган прокурорського самоврядування у більш інституційно сильну структуру, яка буде поєднувати функції прокурорського самоврядування, а також здійснення дисциплінарних провадження щодо прокурорів, а також буде наділена дієвими адміністративно-правовими механізмами реалізації своїх функцій та призначення;

2) Надання органу прокурорського самоврядування повноважень щодо офіційного представництва органів прокуратури у стосунках з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю;

3) Надання органам прокурорського самоврядування повноважень щодо внесення на розгляд Верховної ради України законопроектів, що стосуються питань внутрішньої організації діяльності прокуратури, утвердження незалежності прокуратури, покращення правового, соціального та матеріально-побутового забезпечення прокурорів, а також щодо надання висновків на проекти інших нормативно-правових актів, які регулюють наведені вище питання» [147, с. 263];

4) Наділення органів прокурорського самоврядування повноваженнями у процесі призначення Генерального прокурора та вирішення питання про його відставку з посади;

5) Визначення повноважень органів прокурорського самоврядування щодо заслуховування звіту Генерального прокурора про його діяльність, а також надання стосовно такого звіту відповідних висновків і пропозицій;

6) Розробка та прийняття законодавчих актів, відповідно до яких буде встановлено чіткі положення щодо формування кадрового складу органу прокурорського самоврядування, та органу, що здійснює дисциплінарне провадження (за нашими пропозиціями – це може бути єдиний орган), його структури, терміну повноважень, розподілу повноважень між різними підрозділами та членами окремо;

7) Введення у структуру органу прокурорського самоврядування та органу, що здійснює дисциплінарне провадження представників парламенту, Президента, судової влади, адвокатури, представників наукової спільноти, а також громадськості, за умов чисельного переважання представників прокуратури;

8) Розробка та прийняття на рівні законодавчого акту відповідного нормативно-правового акту, відповідно до якого буде врегульовано процедурні питання притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурорів

відповідним уповноваженим органом. Такі положення повинні забезпечити: дотримання вимог статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04. 11. 1950, а також прозорості, публічності, безсторонності та об'єктивності, змагальності розгляду таких дисциплінарних справ, можливість оскарження рішень за результатами дисциплінарного провадження;

9) Внести у законодавство чіткі положення щодо можливості здійснити відвід члену (членам) органу, що здійснює дисциплінарне провадження стосовно прокурорів як з боку прокурора, так і з боку особи, що подала скаргу, у разі наявності обґрунтованих сумнівів у безсторонності та об'єктивності відповідних осіб;

10) Забезпечити внесення у законодавство чітких норм щодо запобігання конфлікту інтересів у членів органу, що здійснює дисциплінарне провадження стосовно прокурорів, а також інших норм у контексті запобігання корупції у визначеній сфері;

11) У роботі Тренінгового центру забезпечити формування навчальних програм за принципом актуальності та відповідності вимогам сьогодення, а також за принципом відкритості – тобто залучення до участі у формуванні різних навчальних тренінгів, семінарів, а також проведення навчань представників вищих юридичних закладів країни, практикуючих адвокатів, суддів, прокурорів, представників наукової спільноти.

3. 2. Проблеми адміністративно-правового регулювання організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури.

Державотворення в Україні, у зв'язку з обранням демократичної та проєвропейської моделі розвитку, намаганням створити такі державні структури,

які відповідатимуть загально визнаним світовим стандартам, є доволі складним, поступовим та комплексно детермінованим процесом. У певних періодах реалізації різних реформ, які насамперед починаються із внесення змін до законодавства, зазначений процес проходить зіткнення із реаліями правореалізаційної практики, із особливостями праворозуміння та правової культури Українського суспільства, правових традицій побудови та функціонування її державно-владних інституцій, виявляючи низку проблем між ідеально сконструйованою у нормах права моделлю бажаного стану правовідносин чи побудови системи інституцій у відповідній сфері, що реформується, та тим, як сприймаються та інтерпретуються ці норми у суспільних реаліях.

Наведені проблеми можуть мати різні причини: як недосконалість застосування нормопроектувальної техніки, змістова нечіткість положень запроваджених законодавчих новел, брак системності у підходах до реформування цілісних правових інститутів, неврахування всіх його складових елементів, так і фактори, що не залежать від нормотворців: спотворене тлумачення змін до законодавства, не врахування духу закону, недобросовісність у застосуванні норм права, сильні корупційні тенденції у відповідних владних структурах, які піддаються реформуванню тощо.

Усе наведене є справедливим і стосовно специфіки удоконалення організаційно-правових засад діяльності прокуратури. Неодноразово Парламентська асамблея Ради Європи наголошувала у своїх доповідях на необхідності виконання Україною своїх зобов'язань щодо реформування діяльності прокуратури у напрямі утвердження її незалежності, підвищення її авторитету у суспільстві, прозорості та демократичності її діяльності, оптимізації функцій. Досліджувані нами у роботі новели законодавства, які регламентують діяльність органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, запроваджені у контексті реалізації наведених вище змін. Проте, як уже неодноразово з'ясовувалося у напрацюванні, правове регулювання організаційно-правових засад діяльності органів

прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури характеризується наявністю низки проблем, висвітлення та розкриття яких є необхідним задля подальшого якісного реформування роботи прокурорських органів.

Питанням удосконалення системи органів прокуратури, оптимізації її функцій, інших особливостей реалізації її повноважень присвячена низка робіт науковців. Серед них: О. В. Агеєв, Н. М. Вапнярчук, В. В. Долежан, Р. А. Жоган, О. С. Іщук, М. Ю. Івчук, С. А. Кулініч, П. М. Каркач, І. І. Крилов, Т. В. Корнякова, М. В. Косюта, В. А. Миколенко, С. В. Подкопаєв, А. В. Пшонка, Є. М. Попович, Д. М. Романяк, Г. П. Середа, В. В. Сухонос, Ю. В. Ударцов та інші. Все ж проблематика недоліків організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, системно та поглиблено не досліджувалася у адміністративно-правовій докрині. Тому здійснення нашого пошуку є актуальним на нагальним.

Переходячи до виявлення проблем організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури насамперед варто з'ясувати ті зауваження, які були здійснені з цього питання серед вчених. Найбільш досліджень здійснено з питань виявлення проблем правового регулювання діяльності органів, що здійснюють дисциплінарне провадження, та правового регулювання процедур такого провадження в цілому. Зокрема, О. В. Глуховець стверджує, що хоча Законом України «Про прокуратуру» й змінено загальні засади та принципи дисциплінарного провадження, однак окремі питання реалізації відповідних норм потребують чіткого правового регулювання та прийняття відповідних підзаконних правових актів, в яких слід передбачити конкретні повноваження Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії із реалізації своїх повноважень. Науковець наголошує низку проблемних моментів у правовому регулюванні діяльності органів, що здійснюють дисциплінарне провадження. Відтак серед них: 1) недотримання принципу змагальності (член Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, що порушує дисциплінарне провадження та

проводить дисциплінарне розслідування, є одночасно і слідчим (проводить перевірку), і прокурором (доводить свої висновки до відома дисциплінарного органу), і суддею (коли готує висновок та присутній на вирішенні справи як суддя); 2) проблеми кадрового формування кваліфікованого складу колегіального органу, що здійснює дисциплінарне провадження; 3) наявність права у будь-якої особи, згідно з ч. 2 ст. 45 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року, звернутися зі скаргою на прокурора (у зв'язку з цим автор підтримує А. П. Горзова, який вважає, що треба передбачити запобіжну норму, яка б не допускала випадків зловживання правом на звернення до уповноваженого органу без достатніх підстав, та передбачити юридичну відповідальність осіб, які зловживають таким правом [148, с. 130]). Також науковець підтримує С. В. Подкопаєва, зазначивши, що новий Закон України «Про прокуратуру» містить низку логіко-структурних недоліків у регламентації організації та діяльності КДКП. Зокрема, можна вказати на відсутність урегульованості низки процедурних моментів (неповнота правового регулювання); невідповідність назв статей їхньому змісту; суперечливість деяких положень; недостатню чіткість і зрозумілість [149, с. 152], [150, с. 197].

І. О. Кісліціна аналізує найбільш нові положення стосовно діяльності органу, що здійснює дисциплінарне провадження та відзначає, що чинне законодавство, яке регулює організацію та діяльність прокуратури, не є бездоганним і окремі положення потребують суттєвих змін, в тому числі актуальним є удосконалення питання дисциплінарної відповідальності прокурорів. Аналіз норм законодавства дає підстави стверджувати про некоректність формулювання норми ст. 44 закону України «Про прокуратуру»: «Стаття 44. Орган, що здійснює дисциплінарне провадження 1. Дисциплінарне провадження здійснюється відповідним органом» [13]. Таке формулювання містить ознаки тавтології та створює плутанину. Особа, якій стало відомо про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, має право подати дисциплінарну скаргу. Для повноцінної реалізації цього права норми закону повинні бути чіткими та зрозумілими, викладені таким чином, щоб кожен міг

зрозуміти процедуру подання такої скарги та який орган її розглядає. Існуюча на даний час правова конструкція норми ст. 44 закону України «Про прокуратуру» не відповідає принципу правової визначеності. Крім того, дію статей 46–48 Закону України 102 «Про прокуратуру», які регулюють порядок здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурора взагалі зупинено до 1 вересня 2021 року і залишається не вирішеним питання, який орган буде здійснювати дисциплінарне провадження щодо прокурорів після 1 вересня 2021 року. Окреслені проблеми потребують особливої уваги і негайного вирішення, оскільки настання дисциплінарної відповідальності за невиконання чи неналежне виконання прокурорами службових обов'язків та за інші дисциплінарні проступки прокурорів є необхідним для підвищення репутації органів прокуратури та зміцнення довіри суспільства до правоохоронних органів [151, с. 101].

Аналізуючи такі зауваження вчених, відзначаємо їхню слушність. Адже такий важливий аспект досліджуваної нами проблематики – організаційно-правові засади діяльності органів, що забезпечують діяльність прокуратури, а насамперед органів, що здійснюють дисциплінарне провадження і дійсно характеризується недосконалістю нормативно-правового регулювання, нечіткістю формулювань, термінологічною плутаниною, невизначеністю багатьох ключових інститутів, процедур, повноважень.

До питань, які потребують додаткового уточнення та удосконалення В. Л. Костюк та Б. В. Семененко відносять визначення на законодавчому рівні: 1) чіткого переліку дисциплінарних проступків; 2) процедури проведення службового розслідування; 3) забезпечення відкритості, неупередженості та прозорості прийняття рішень про притягнення до дисциплінарної відповідальності; 4) чіткого мотиваційного переліку дисциплінарних стягнень; 5) чіткої процедури оскарження рішень про притягнення до дисциплінарної відповідальності; 6) чітких механізмів реабілітації прокурора, який був незаконно притягнений до дисциплінарної відповідальності; 7) посилення

державного нагляду та громадського контролю з питань дисциплінарної відповідальності прокурора [152, с. 18].

Також низку недоліків у чинному законодавстві, яке регулює питання дисциплінарної відповідальності прокурорів, зауважив С. Подкопаєв. Науковець відзначив, що новий Закон України «Про прокуратуру» містить низку логіко-структурних недоліків у регламентації організації та діяльності органу, що здійснює дисциплінарне провадження. Зокрема, можна вказати на: відсутність урегульованості низки процедурних моментів (неповнота правового регулювання); невідповідність назв статей їх змісту; суперечливість деяких положень; недостатню чіткість і зрозумілість викладу законодавчих приписів. Ситуація, що склалася, є негативною та потребує вирішення за допомогою внесення відповідних законодавчих змін [149, с. 147].

Кожна із запропонованих позицій є слушною. На наш погляд, на сьогодні організаційно-правові засади діяльності органів, що забезпечують діяльність прокуратури загалом, та органу, що здійснює дисциплінарне провадження зокрема, перебувають не просто на етапі свого удосконалення, а на етапі свого становлення та розроблення. Саме тому у правовому регулюванні зазначеного питання досить багато питань, які слід врегулювати, наявні численні прогалини, взагалі не передбачені чинним законодавством інститути та процедури, регламентація яких є невід'ємним та нагальним етапом у становленні ефективної системи органів, що забезпечують діяльність прокуратури.

О. Литвак та П. Шумський в цілому аналізуючи проблеми запровадження в Україні новел Закону України «Про прокуратуру» від 14. 10. 2014 №1697-VII, відзначають, що передусім потрібно виробити державницький та системний підхід до проблеми реформування прокуратури, а не щодо кількості повноважень того чи іншого правоохоронного органу [153, с. 9].

Окремі науковці зауважили на недоліках правового регулювання діяльності органів прокурорського самоврядування. Зокрема, Н. О. Д'яченко зауважила, що незважаючи на таку детальну на перший погляд регламентацію статусу й загальних питань діяльності органів прокурорського самоврядування на рівні

Закону та актів самих органів прокурорського самоврядування, варто звернути увагу на моменти, які надалі ще потребують корегування або деталізації. Так, не зменшуючи значення запровадження самоврядування для прокурорів, вчена запропонувала відредагувати поняття цього явища, оскільки не можна обмежувати питання прокурорського самоврядування лише вирішенням внутрішніх питань. Рада прокурорів України, на думку Н. О. Д'яченко, може представляти інтереси прокурорів у відносинах з іншими державними органами, а це вже виходить за межі «внутрішніх питань». Потребують свого доопрацювання прийняті й затверджені Регламент і Положення для більшої відкритості та детальної регламентації порядку роботи Всеукраїнської конференції працівників прокуратури, Ради прокурорів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів [154, с. 187].

Є. А. Безкровний зазначив, що Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року на Раду прокурорів України покладено розгляд виокремленої категорії звернень, а саме: звернень прокурорів та інших повідомлень про загрозу незалежності прокурорів. Зазначаючи про інше повідомлення щодо загрози незалежності прокурорів, законодавець фактично не розкрив питання про суб'єкти їх подання. Безперечно, є всі підстави стверджувати, що такі повідомлення, згідно із положенням статті 71 цього Закону, можуть виходити від прокурорів, оскільки вони вже наділені правом на такі звернення. Водночас варто доповнити наведену правову норму положенням щодо надання права на звернення до Ради прокурорів України із повідомленням про загрозу незалежності прокурорів кожному, кому відомі такі факти. Доцільно також закріпити на нормативно-правовому рівні механізм проведення Радою прокурорів України перевірок за зверненнями прокурорів та іншими повідомленнями про загрозу їх незалежності [33, с. 39].

Науковцями виокремлено чимало недоліків організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури. У свою чергу, підтримуємо міркування вчених щодо недосконалості адміністративно-правового регулювання функціонування

зазначених вище суб'єктів. Вважаємо, що значною мірою така недосконалість обумовлена недавнім запровадженням правових норм, які по-новому регулюють досліджувану сферу діяльності прокуратури та запроваджують нові інститути у такій сфері. А також наявні проблеми організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури впливають із недостатньої науково-теоретичної уваги до зазначених питань, неналежної науково-теоретичної обґрунтованості здійснених законодавчих змін, браку якісних підготовчих етапів у процесі реформування прокуратури, які би включали комплексний аналіз наявного стану функціонування органів прокуратури у сфері забезпечення її незалежності, формування кадрового складу, навчання, підвищення кваліфікації, забезпечення у інших сферах її діяльності тощо, а також виявлення найбільш оптимальних та таких, що враховують як вітчизняні правові традиції, так і міжнародні стандарти напрямів її реформування.

Виявлені «проблеми організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, на наш погляд, доцільно проаналізувати за сферами їх виникнення та характером прояву:

- 1) Концептуально-змістові проблеми;
- 2) Проблеми у застосуванні нормопроектувальної техніки;
- 3) Прогалини у законодавчому регулюванні;
- 4) Колізії у законодавчому регулюванні» [155, с. 212].

Концептуально-змістові проблеми організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури – це найбільш загальні недоліки, які впливають на виникнення інших недосконалостей правового регулювання у досліджуваній сфері. Серед них можна навести:

- 1) Відсутність єдиної цілісної концепції органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури як інституцій, яка би була науково та практично обґрунтованою, на ґрунті якої було

би розроблено системний підхід до новелізації чинного законодавства, що регулює діяльність прокуратури. Насамперед це проявляється: а) за формально-юридичними ознаками: відсутність єдиного нормативно-правового акта сили закону, який би комплексно упорядкував питання функціонування органів прокурорського самоврядування (їх формування, призначення, правовий статус, процедури діяльності, взаємодію з іншими суб'єктами правовідносин у державі та на міжнародному рівні). Також бракує такого ж єдиного комплексного законодавчого акту, відповідно до якого було би визначено категорію «забезпечення діяльності органів прокуратури», виокремлено його напрями, відповідно, передбачено системний підхід до правового регулювання відокремлення функцій, які не пов'язані із безпосереднім виконанням повноважень та завдань прокуратури, віднесення таких функцій управління та забезпечення діяльності до відання окремих суб'єктів, які доцільно сформувати у окрему структуру, що здійснює забезпечення діяльності прокуратури (за аналогією з забезпеченням діяльності судової гілки влади).

Крім того, у чинному Законі України «Про прокуратуру» від 14. 10. 2014 №1697-VII правове регулювання організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури здійснюється хаотично: у розділі VIII «Прокурорське самоврядування» передбачено як загальні засади діяльності власне органів прокурорського самоврядування, так і окремі питання функціонування органів, що забезпечують діяльність прокуратури – органу, що здійснює дисциплінарне провадження (Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів), Тренінгового центру прокурорів України. У інших розділах Закону (наприклад V та VI) передбачено окремі процедури участі органу, що здійснює дисциплінарне провадження у вирішенні питань організації діяльності прокуратури, притягнення до дисциплінарної відповідальності, вирішенні кадрових питань тощо. Тобто таке регулювання є несистемним та логічно не упорядкованим.

2) Не вирішеним на сьогодні є такі концептуальні питання організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського

самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури: а) питання ключових функцій та призначення відповідних органів: не обґрунтовано питання необхідності або неможливості поєднання у одному інституційно сильному органі (суб'єкті) функцій щодо: утвердження незалежності органів прокуратури (розгляд заяв про загрозу прокурорській незалежності, розробка та внесення законопроектів щодо зміцнення прокурорської незалежності, здійснення взаємодії з органами державної влади, місцевого самоврядування, громадськістю, іншими суб'єктами з питань утвердження незалежності прокуратури); щодо здійснення дисциплінарного провадження; участі у кадровому доборі; участі у вирішенні питань щодо призначення осіб на керівні посади в органи прокуратури; розробка нормативно-правових актів, надання висновків щодо проектів нормативно-правових актів, які стосуються питань забезпечення діяльності прокуратури, утвердження її незалежності; б) структура органів, що забезпечують діяльність прокуратури – не визначено, які саме органи та за якими напрямками здійснюють забезпечення діяльності прокуратури; в) парадигма діяльності Тренінгового центру прокурорів України, його взаємодія з представниками інших правничих професій, громадськістю, процедури залучення практикуючих прокурорів, суддів, адвокатів, інших правничих спеціальностей, науковців до викладання відповідних семінарів, тренінгів, розробки програм навчання, процедури розробки тренінгових програм, періодичність та системність у підготовці і підвищенні кваліфікації прокурорами;

3) Як у доктрині, так і на нормативно-правовому рівні не вирішеною, а, відповідно, і не належно врегульованою є проблематика забезпечення дійсної неупередженості та незалежності у своїй діяльності у Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, а також збалансування кількості представників інших органів державної влади (Президента України, представників Верховної Ради України тощо), інших правничих процесій (адвокатів, суддів), представників наукової спільноти вищих юридичних

навчальних закладів, а також громадськості у порівнянні з представниками прокуратури. .

Наприклад, проявами таких недоліків є:

1) У Законі України «Про прокуратуру» від 14. 10. 2014 №1697-VII, у нормах, якими регламентується діяльність органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, порушено принцип правової визначеності, допускаються багаторазові нечіткі та неоднозначні формулювання. Зокрема: а) статтею 65 визначено прокурорське самоврядування як самостійне колективне вирішення прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури. В той же час до питань внутрішньої діяльності прокуратури Законом віднесено: «питання організаційного забезпечення прокуратури та діяльності прокурорів, соціального захисту прокурорів та їхніх сімей, а також інші питання, що безпосередньо не пов'язані з виконанням повноважень прокурорів». Таким чином норма закріплює необґрунтовано розширене трактування питань внутрішньої діяльності прокуратури як інших питань, що не пов'язані із виконанням повноважень прокурорів; б) у визначенні повноважень, функцій та завдань органів прокурорського самоврядування застосовуються численні некоректні конструкції: «Всеукраїнська конференція прокурорів звертається до органів державної влади та їх посадових осіб із пропозиціями щодо вирішення питань діяльності прокуратури», «розглядає питання правового захисту прокурорів» та ін. , які не обумовлюють у своєму формулюванні спрямованості на досягнення певного результату; в) найменування «орган, що здійснює дисциплінарне провадження» не у повній мірі відповідає сутності та призначення суб'єкта, який воно позначає – адже такий орган здійснює не лише дисциплінарне провадження, а ще й визначає рівень фахової підготовки осіб, які виявили намір зайняти посаду прокурора; г) брак структурності та системного взаємозв'язку між загальними положеннями щодо правового статусу, завдань та мети органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, та відповідними спеціальними нормами, які повинні закріплювати механізм

реалізації загальних функцій та повноважень, встановлювати більш спеціальні правові норми щодо деталізації конкретних повноважень, прав та обов'язків, адміністративних процедур, інших юридичних засобів (юридичної відповідальності, кореспондуючих обов'язків інших учасників правовідносин з органами прокурорського самоврядування та органами, що забезпечують діяльність прокуратури), реалізація яких спрямована на втілення мети та завдань зазначених органів. Наприклад, статтею 65 серед завдань органів прокурорського самоврядування визначено участь у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення прокурорів, а також контролю за додержанням установлених нормативів такого забезпечення, проте надалі ані у Законі від 14. 10. 2014 №1697-VII, ані у підзаконних нормативно-правових актах не встановлено конкретних механізмів реалізації зазначеного завдання;

Розкриваючи групу проблем, які нами визначені як прогалини у правовому регулюванні організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, зауважимо, що їх доволі багато. Брак системного підходу у формуванні нормативного матеріалу у досліджуваній сфері правового регулювання, відсутність єдиної концепції та стратегії подальшого удосконалення діяльності наведених органів обумовлюють неспроможність наявного чинного законодавства охопити та комплексно врегулювати усі необхідні питання діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури.

Зокрема, серед прогалин у правовому регулюванні окресленої сфери слід зауважити:

1) Брак системного підходу у врегулюванні процедурних аспектів діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури: а) не врегульовані адміністративні процедури звернення до органів державної влади та їх посадових осіб із пропозиціями щодо вирішення питань діяльності прокуратури Всеукраїнською конференцією прокурорів; б) не

врегульовані конкретні адміністративно-правові механізми та процедури участі Ради прокурорів у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення прокурорів, а також здійснення контролю за додержанням установлених нормативів такого забезпечення; в) не визначено чітких адміністративних процедур розгляду Радою прокурорів звернень прокурорів та інших повідомлень про загрозу незалежності прокурорів, а також чітких, таких, що мають своїм наслідком настання реальних юридичних результатів заходів, які вживає Рада прокурорів за наслідками розгляду відповідних звернень та повідомлень, диференціації підстав вжиття відповідних заходів чи прийняття необхідних актів, вчинення дій, а також кореспондуючі обов'язки суб'єктів, яких стосуватимуться відповідні заходи та акти, що вживаються Радою прокурорів; г) бракує врегульованості адміністративних процедур контролю за виконанням рішень органів прокурорського самоврядування; д) не врегульовано конкретні повноваження Ради прокурорів щодо розгляду питань правового і соціального захисту прокурорів та членів їхніх сімей (які саме рішення Рада прокурорів уповноважена приймати з цих питань, у якій процедурі, які наслідки таких рішень).

2) Окремою групою проблем, які проявляються прогалинами законодавства у досліджуваній сфері, є правове регулювання процедур та загальних засад діяльності органів, що забезпечують діяльність прокуратури. Зокрема, доцільно акцентувати увагу на діяльності органу, що здійснює дисциплінарне провадження. З урахуванням норм Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення добору та підготовки прокурорів» № 2203-IX, який прийнятий 14 квітня 2022 року та підписаний Президентом України 13 березня 2023 року вбачаємо такі прогалини у правовому регулюванні: а) неврегульованість процедури та підстав відводу членів Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів; б) відсутність будь-яких визначених адміністративно-правових механізмів забезпечення об'єктивності та прозорості розгляду дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку; в) не врегульовано порядок функціонування

автоматизованої системи та механізм визначення члена Комісії для вирішення питання щодо відкриття дисциплінарного провадження; г) не регламентовано адміністративно-правові засади та конкретні механізми запобігання корупції та виникненню конфлікту інтересів, інших негативних корупційних та корупціогенних явищ у діяльності органу, що здійснює дисциплінарне провадження та органів прокурорського самоврядування; д) нечіткість регулювання дисциплінарного провадження щодо прокурорів, яке за міжнародними стандартами повинно відповідати статті 6 Європейської конвенції (а саме за своїми принципами забезпечувати аналогічний судовому справедливий та об'єктивний розгляд дисциплінарних скарг на засадах змагальності, неупередженості, всебічного розгляду та вивчення матеріалів справи, незалежності, обґрунтованості рішень):

- не визначеними є коло учасників дисциплінарного провадження та їх права;

- не врегульованим є можливість виклику та допиту свідків;

- не визначеними є коло доказів у дисциплінарному провадженні та оцінювання їх належності та допустимості;

- невизначеність конкретних повноважень членів органу, що здійснює дисциплінарне провадження: це виявляється у формулюваннях «копія рішення надсилається керівнику органу прокуратури», «перевірка проводиться» та інше – тобто не визначено конкретного суб'єкта, який зобов'язаний або уповноважений вчиняти відповідні дії.

Нами окреслено численні проблеми правового регулювання організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури. Слід зауважити, що виявлені недоліки свідчать не про окремі помилки чи неточності у правовому регулюванні досліджуваної проблематики. Проаналізований матеріал наводить на висновок про те, що така низька якість законодавства у зазначеній сфері, численні прогалини, проблеми правового регулювання за різним характером та рівнями прояву у нормативному матеріалі свідчать насамперед про відсутність

системного підходу до інституціоналізації органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури. Саме тому вирішення таких проблем та удосконалення організаційно-правових засад діяльності наведених суб'єктів потребує комплексного підходу, формування чіткої концепції побудови таких органів, науково-теоретичного осмислення призначення таких органів та чіткої структури їх повноважень, правового статусу, принципів та процедур діяльності.

3. 3. Напрямки реформування організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури.

Організаційно-правові засади діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, та проблеми у їх правовому регулюванні в умовах тих широкомасштабних змін системи правосуддя та суміжних правових інститутів є лише окремою складовою ефективності запроваджуваних реформ, що є невиправдано непомітною на сьогодні як для державотворців, так і для наукових кіл. Зі свого боку вважаємо за доцільне підкреслити, що системні та концептуальні зміни саме у визначеній сфері організаційно-правових засад діяльності прокуратури відіграють одну із вирішальних ролей у підвищенні її авторитету у суспільстві, зміцненні її незалежності як інституції, запровадження прозорих та ефективних процедур формування її кадрового складу. Крім того, невідкладне реформування діяльності саме органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, дозволить ефективно оптимізувати функції та повноваження органів прокуратури, визначити прозорі процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурорів, що є однією із

основних вимог до системи правосуддя та суміжних правових інститутів України з боку світового співтовариства.

Різні вчені висловлюють різне бачення щодо напрямів реформування органів прокуратури. Серед теоретиків, які всебічно висвітлювали різні аспекти діяльності органів прокуратури та формували пропозиції щодо його покращення: Александров В. М. [156]., Амелін О. Ю. [157; 158], Баганець О. О. [159], Безкровний Є. А. [160], Берч В. К. [161], Білоус О. В. [162], Гаруст Ю. В. [163], Долгополов А. М. [164], Доллінер П. Я. [165], Кісліцина І. О. [166], Колесніков А. Я. [167], Колеснік Т. Є. [168], Линник Р. В. [169], Мазурик Р. В. [170], Мандрика І. В. [171], Мельник О. В. [172], Мельнікова О. О. [173], Назаренко П. Г. [174], Наулік Н. С. [175], Руденко М. В. [176], Савенко Д. Л. [177], Савранчук С. С. [178], Селезньов В. [179], Синявська О. Ю. [180], Скриньковський Р. [181], Столітній А. [182], Толочко О. М. [183], Толпиго О. Ф. [184], Чаплинська Ю. А. [185], Чорний Д. М. [186], Шапошник А. С. [187], Шульгач Н. М. [188], Шуміло О. М. [189] та інші.

Зокрема, ще на початку реформування органів прокуратури у 2015 році В. В. Турпітько зауважив, що «наразі органи прокуратури в тій чи іншій мірі мають усі недоліки, що притаманні й іншим правоохоронним органам: непрозорість та неефективність результатів діяльності, корупція, надмірні адміністративні повноваження керівників, активна участь у політично заангажованих процесах, низький професійний рівень, закрита процедура призначення прокурорів на адміністративні посади. Реформа прокуратури – це найважливіше зобов'язання України, що було взято нашою державою при вступі до Ради Європи ще в 1995 році. З того часу Парламентська Асамблея Ради Європи, інші європейські інституції та високопосадовці не втомлювалися нагадувати українській владі про необхідність реформування прокуратури. Завдання реформи – створити демократичну, професійну та самоврядну систему органів прокуратури, що у своїх діяльності керується Конституцією, законами та провідними європейськими стандартами прав людини» [190, с. 113], [191].

Д. М. Добровольський зауважує, що «довготривала розробка нової редакції Закону України «Про прокуратуру», що піддавалася пильній увазі громадськості та супроводжувалася оцінками європейських експертів і вітчизняних юристів, зрештою завершилася прийняттям Закону України «Про прокуратуру» 14 жовтня 2014 року. Нині в нашій державі діє оновлений законодавчий акт, який визначає правові засади організації і діяльності прокуратури України, статус прокурорів, порядок здійснення прокурорського самоврядування, а також систему прокуратури України тощо. Запровадження прокурорського самоврядування є новацією та підлягає підвищеній увазі й належному науковому супроводу розвитку його функціонування на практиці. Це питання актуалізується з причини підвищення вимог суспільства до відомчої кадрової політики, якості кадрового забезпечення прокуратури у умовах її реформування. Тому, на думку автора, актуальним є окреслення шляхів підвищення ефективності діяльності органів прокурорського самоврядування» [22, с. 141].

Ю. А. Чаплинська звертає увагу на те, що «органи прокуратури на сьогодні представлені розгалуженою мережею не тільки самих прокуратур різних рівнів та предметної компетенції, а й наукових і освітніх установ, інших організацій, які є юридичними особами, організаційно між собою взаємопов'язаних і взаємообумовлених єдністю вирішуваних завдань щодо забезпечення режиму законності і правопорядку в державі. Організаційна система органів прокуратури та її єдність неодноразово ставала «наріжним каменем» процесу проведення низки реорганізаційних дій у її межах. Досвід розвитку цієї державної інституції показує, що даний процес не втрачає своєї динаміки й сьогодні. На сьогодні потрібен науково обґрунтований організаційний системно-функціональний підхід до процесу трансформаційних процесів в органах прокуратури, який надасть змогу вдосконалити діяльність її структурних підрозділів шляхом оптимізації їх завдань та функцій, структури й чисельності, фінансового, матеріально-технічного, організаційно-правового та кадрового забезпечення» [192, с. 13].

Аналізуючи такі міркування вчених, зауважуємо, що питання реформування прокуратури було нагальним як до прийняття нової редакції Закону України «Про прокуратуру» 14. 10. 2014, так і продовжує зберігати свою актуальність і до сьогодні в умовах існування запроваджених новел – органів прокурорського самоврядування, внесення численних новацій до порядку добору кандидатів на посаду прокурорів, здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурорів. Теоретики розглядають напрями удосконалення діяльності прокуратури за різними підходами, проте в усіх напрацюваннях та пропозиціях вчених прослідковується спільні тези про необхідність: зміцнення незалежності прокуратури, удосконалення процедур добору кандидатів на посаду прокурорів з їх трансформацією у більш відкриті, прозорі та об'єктивні конструкції, оптимізацію внутрішньо-організаційної структури з більш збалансованим розподілом повноважень, забезпечення дієвої та транспарентної системи здійснення дисциплінарного провадження стосовно прокурорів із забезпеченням участі громадськості у зазначених процесах, а також із дотриманням вимог статті 6 Конвенції, а також в цілому підвищення авторитету прокуратури у суспільстві.

Увагу привертають твердження Д. М. Добровольського щодо необхідності належного наукового супроводу розвитку та функціонування інституту прокурорського самоврядування на практиці, з якими ми схильні повністю погодитися. Адже попри закладені законодавчі підвалини для реформування прокуратури, в тому числі організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, на практиці чітко простежується їхня неефективність та гальмування процесів фактичних змін у діяльності прокуратури. Усьому процесу такого реформування бракує науково-теоретичного супроводу, якісного обґрунтування та концептуального осмислення усіх заходів, що проводяться у наведеному напрямі, наукового аналізу проблем, що виникають у процесі запровадження новел у організаційно-правові засади діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність

прокуратури, та розробки шляхів їх подолання, корегування підходів, що застосовуються, удосконалення чинного нормативно-правового регулювання.

Удосконалення організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури на сьогодні попри введення в дію Закону України «Про прокуратуру» від 14. 10. 2014 №1697-VII є непослідовним, половинчатим та не оформленим у єдину систему заходів, що спрямовані на досягнення чітких цілей.

В. В. Турпітько у своїх міркуваннях щодо удосконалення організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури основну увагу акцентує на необхідності інституційного посилення органів прокурорського самоврядування. Вчений зауважує, що «чим більше повноважень у органів прокурорського самоврядування, які колегіально будуть вирішувати відповідні питання, тим менше шансів у керівників прокуратур (у тому числі, у генерального прокурора) втручатися у діяльність її працівників та отримувати неправомірну вигоду шляхом зловживання своїм службовим становищем. Автор відзначає, що за час свого становлення прокуратура України напрацювала собі досить гірку репутацію та масову недовіру до неї народу. Але на даний момент нове керівництво намагається виправити помилки своїх попередників. В цьому вони дуже розраховують на реформу даного відомства, що проводиться в даний, не легкий для країни, час» [191].

У свою чергу Ю. А. Чаплинська пропонує перелік принципів, за яким повинне відбуватися реформування діяльності органів прокуратури. Вчена приходить до висновків, що «оптимізацію системи органів прокуратури необхідно здійснювати шляхом: критичного перегляду структури та штатів органів прокуратури; дотримання тієї позиції, що процес реформування має відображати вимоги сформованих світовою практикою засад функціонування органів прокуратури та правосуддя; чіткого визначення функціональних обов'язків і повноважень усіх структурних підрозділів органів прокуратури; усунення дублювання та паралелізму в роботі окремих структурних підрозділів

органів прокуратури; наукового забезпечення діяльності органів прокуратури; вироблення та закріплення гарантій професійної діяльності органів прокуратури; підвищення рівня довіри до органів прокуратури, зниження рівня корупції в її структурних підрозділах» [192, с. 14-15].

«Водночас не має порушуватися єдність системи прокуратури України, яка забезпечується: єдиними засадами організації та діяльності прокуратури; єдиним статусом прокурорів; єдиним порядком організаційного забезпечення діяльності прокурорів; фінансуванню прокуратури виключно з Державного бюджету України; вирішенням питань внутрішньої діяльності прокуратури органами прокурорського самоврядування [13]. Оптимізація, на думку авторки, – це не просто бездумне та механічне скорочення особового складу та структурних елементів системи. Це, насамперед, перерозподіл обсягу повноважень між конкретними, чітко визначеними структурними елементами, а також між різними рівнями таких структур. Оптимізація органів прокуратури має, зокрема, виражатися через усунення термінологічних неточностей, колізій, прогалин і невизначеностей. А властивості прокуратури не повинні дублювати властивості інших правозастосовних органів» [192, с. 14-15].

З наведеними твердженнями варто у більшій мірі погодитися. Слушними є міркування щодо необхідності у процесі реформування органів прокуратури забезпечити дотримання загально визнаних міжнародних стандартів та найкращих світових практик організації діяльності прокуратури, з якими ми є солідарними. Також підтримуємо тези щодо того, що у ході удосконалення діяльності прокуратури, в тому числі, організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, доцільно покращити якість наукового забезпечення діяльності прокуратури, посилити гарантії професійної діяльності прокурорів, а також визначити ефективні механізми запобігання корупції. На наш погляд, Ю. А. Чаплинська влучно звертає увагу на необхідність усунення термінологічних неточностей, колізій, прогалин і невизначеностей.

Щодо питання збереження організаційної єдності прокуратури вважаємо за доцільне дещо скорегувати власне зміст та бачення такої організаційної єдності, який пропонує автор. Відтак, погодимось, що організаційна єдність прокуратури повинна ґрунтуватися на фінансуванні прокуратури виключно з Державного бюджету України; вирішенні питань внутрішньої діяльності прокуратури органами прокурорського самоврядування. А ось питання правового статусу осіб, що працюють в органах прокуратури, доцільно диференціювати, вирішивши питання щодо відокремлення повноважень, які спрямовані на безпосередню реалізацію завдань прокуратури, а також повноважень, які полягають у організації управління в органах прокуратури, вирішення питань щодо матеріально-технічного, кадрового, організаційного, інформаційного забезпечення, а також корегування специфіки правового статусу прокурорів та осіб, які виконують наведені вище управлінські функції, формування відповідних організаційних структур.

Д. М. Добровольський «у контексті реформування діяльності прокуратури зауважує, що у статті 66 Закону України «Про прокуратуру» варто передбачити збори прокурорів як орган прокурорського самоврядування, а до кола їх повноважень віднести: 1) організацію виконання заходів щодо забезпечення незалежності прокуратури й прокурорів, вироблених органами прокурорського самоврядування вищого рівня; 2) розгляд звернень прокурорів про випадки посягання на їх незалежність та звернення із цих питань до органів державної влади та органів місцевого самоврядування відповідного рівня. Крім того, автор пропонує у Законі визначити, що формою звернення Ради прокурорів України до відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування має бути подання. При цьому варто встановити положення, що за залишення звернень Ради прокурорів України, особливо тих, які містять повідомлення про посягання на незалежність прокурорів, без розгляду або надання недостовірних відомостей має наставати притягнення винних осіб до відповідальності в порядку, встановленому чинним законодавством України. Окрім того, на думку науковця, доцільно надати право вищим органам прокурорського

самоврядування офіційно звертатися до суб'єктів законодавчої ініціативи, насамперед до Верховної Ради України та Президента України, з пропозиціями щодо вдосконалення законодавства про організацію їх діяльності, особливо щодо підвищення рівня забезпечення незалежності прокуратури" [22, с. 143].

Наведені пропозиції, що висловлені Д. М. Добровольським, містять чимало слушних тез. Підтримуємо міркування щодо необхідності наділення статусом органу прокурорського самоврядування загальних зборів прокурорів. Вважаємо, що науковцем наведено дієві пропозиції щодо посилення адміністративно-правових механізмів реалізації завдань прокурорського самоврядування, а зокрема шляхом визначення чітких форм адміністративної діяльності зазначених органів, юридичної відповідальності за окремі порушення у наведеній сфері їх діяльності (за залишення без розгляду звернень органів прокурорського самоврядування).

Зі свого боку, вважаємо, що у напрямі удосконалення організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, доцільно запропонувати комплексний підхід до реформування зазначеної сфери, який включатиме в собі низку заходів. Відтак, до напрямів удосконалення організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, варто віднести:

- 1) Сформувати ініціативну групу, яка складатиметься з представників наукової доктрини, прокурорів, адвокатів та суддів, а також делегатів від Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за погодженням з комітетом Верховної Ради України, до предмету відання якого належить організація та діяльність органів прокуратури, на паритетних засадах, якою, ґрунтуючись на аналізі чинного законодавства, будуть розроблені висновки щодо наявності відповідних проблем у сфері організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, здійснено порівняльно-правовий аналіз стану правового регулювання наведеного питання, практичної реалізації зазначених норм та

загальновизнаних світових стандартів у сфері діяльності прокуратури. На ґрунті відповідних висновків ініціативною групою буде розроблено Концепцію функціонування органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, яка вміщуватиме у собі основні вимоги до структурно-організаційної побудови зазначених органів, їхніх повноважень, принципів діяльності, особливих вимог до адміністративних процедур у визначеній сфері їх діяльності. Таку Концепцію та висновки доцільно надати відповідному комітету Верховної Ради України для подальшої розробки відповідного законопроекту;

2) Ґрунтуючись на принципах Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки, що затверджена указом Президента України від 11. 06. 2021 №231/2021, слід розробити Стратегію удосконалення організаційно-правових засад діяльності прокуратури на відповідні роки, а також затвердити План заходів щодо реалізації наведеної Стратегії. У рамках визначення ключових мети, завдань та заходів удосконалення організаційно-правових засад діяльності прокуратури в цілому, а також визначення основних проблем, які потребують негайного вирішення та подолання, окремим розділом визначити мету, завдання та заходи, спрямовані на удосконалення організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури;

3) Розробити та прийняти окремий спеціальний комплексний нормативно-правовий акт сили закону, відповідно до якого комплексно врегулювати організаційно-правові засади діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури.

Щодо безпосереднього змістового наповнення відповідного нормативно-правового акту, вважаємо, що насамперед у ньому слід визначити правовий статус органів прокурорського самоврядування. На наш погляд, доцільно запровадити модель із двох структур органів прокурорського самоврядування.

Відтак першу структуру доцільно вибудувати, враховуючи всі юрисдикційні рівні діяльності органів прокуратури та передбачити функціонування таких органів прокурорського самоврядування:

Збори прокурорів окружних прокуратур;

Збори прокурорів обласних прокуратур;

Збори прокурорів Офісу Генерального прокурора;

Всеукраїнська конференція прокурорів.

Перші три наведених органи слід в цілому визначити як місцеві збори прокурорів, а останній – загальнодержавні збори. Відповідно, у місцевих зборах реалізується безпосередня участь кожного прокурора у професійному самоврядуванні, а на загальнодержавному рівні – шляхом обрання делегатів від кожного рівня прокуратур. До повноважень місцевих зборів прокурорів слід віднести розробка конкретних механізмів, а також заходів виконання рішень загальнодержавних органів прокурорського самоврядування, розгляд питань щодо забезпечення незалежності прокурорів, поліпшення стану організаційного, матеріально-технічного, інформаційного, кадрового забезпечення органу прокуратури на місцевому рівні, подання відповідних пропозицій та запитів з окреслених питань до органів прокурорського самоврядування загальнодержавного рівня.

Другою структурною побудовою у системі органів прокурорського самоврядування, на наш погляд, варто запропонувати створити якісно новий орган із посиленими повноваженнями, який буде здійснювати свої повноваження на постійній основі – Вища рада прокуратури.

До повноважень такого органу варто, на наш погляд, віднести:

1) Внесення Президенту України пропозицій щодо кандидатури для призначення на посаду Генерального прокурора України. Порядок внесення такої кандидатури, умови її розгляду слід чітко врегулювати у відповідному законодавчому акті;

2) Внесення Генеральному прокурору рекомендацій про призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад;

- 3) Проведення відповідно до Закону України «Про прокуратуру» добору на посади прокурорів, а також участь у переведенні прокурорів;
- 4) Ведення офіційного реєстру даних про кількість посад прокурорів, у тому числі вакантних та тимчасово вакантних;
- 5) розгляд дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснення дисциплінарного провадження, прийняття за наслідками відповідного провадження відповідного рішення: про накладення дисциплінарного стягнення, про визнання прокурора таким, що не може надалі перебувати на посаді, про погашення дисциплінарного стягнення;
- б) розгляд питань правового захисту прокурорів, соціального захисту прокурорів та членів їхніх сімей, а також забезпечення незалежності прокурорів, поліпшення стану організаційного забезпечення діяльності прокуратур, за наслідками чого розробляє відповідні адміністративні акти: а) укладає адміністративні договори про взаємодію у напрямі покращення організаційно-правових засад діяльності прокуратури; б) здійснює офіційні запити до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших підприємств, установ, організацій, суб'єктів приватного чи публічного права щодо роз'яснення, отримання інформації із ввірених їм питань; в) розробляє проекти нормативно-правових актів щодо покращення стану організаційного забезпечення діяльності прокуратур, правового захисту прокурорів, соціального захисту прокурорів та членів їхніх сімей, а також забезпечення незалежності прокурорів з подальшим їх прийняттям (відповідно до компетенції) або внесенням таких проектів до розгляду, вивчення та опрацювання у визначеному порядку суб'єкту законодавчої ініціативи; г) розгляд повідомлень про загрозу незалежності прокурорів у визначеній процедурі та прийняття за їх наслідками рішень: про відмову у задоволенні вимог повідомлення як безпідставного, про закриття розгляду повідомлення, про встановлення обґрунтованих загроз незалежності прокурорів. За наслідками останнього рішення до суб'єкта, який визнано причетним до створенні відповідних загроз органом прокурорського самоврядування вноситься подання про усунення таких умов та загроз, яке

обов'язково повинно бути ним розглянуте у строк, що не перевищує 10 робочих днів, та за результатами розгляду вжитися визначені Вищою радою прокуратури заходи, про що надається звіт. Відповідне подання може бути оскаржене до суду у строк, що не перевищує двох тижнів з моменту його отримання;

7) внесення у визначеному порядку на розгляд, вивчення та опрацювання суб'єкту законодавчої ініціативи проектів законодавчих актів, які стосуються організаційного забезпечення діяльності прокуратур, правового захисту прокурорів, соціального захисту прокурорів та членів їхніх сімей, а також забезпечення незалежності прокурорів;

8) затверджує Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів;

9) обирає членів Вищої ради правосуддя та приймає рішення про припинення їх повноважень відповідно до [Конституції](#) і законів України;

10) міжнародне співробітництво у сфері прокурорського самоврядування.

До складу запропонованого органу – Вищої ради прокуратури слід ввести, крім прокурорів, кількість яких повинна складати просту більшість від усього складу органу та які повинні бути обрані як делегати від зборів окружних та обласних прокуратур, також представників адвокатури, суддів, наукової спільноти, а також делегатів від Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за погодженням з комітетом Верховної Ради України, до предмету відання якого належить організація та діяльність органів прокуратури, від Президента України, від правозахисних громадських організацій.

У запропонованому нами новому законодавчому акті слід сформулювати окрему структуру органів, що здійснюють забезпечення діяльності прокуратури. Для наведеної цілі у Законі доцільно визначити, що забезпечення діяльності прокуратури – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із створення умов для ефективної реалізації безпосередніх повноважень прокуратури: реалізація управління у сфері роботи з персоналом, навчання, підвищення кваліфікації, аналітики, фінансування та бухгалтерського обліку, інформаційного забезпечення, матеріально-технічного забезпечення та

вирішення соціально-побутових потреб, яка реалізується окремими структурними підрозділами. Правовий статус посадових осіб таких підрозділів слід визначати відповідно до Закону України «Про державну службу» від 10. 12. 2015 №889-VIII. Усі структурні підрозділи, які реалізують наведені вище завдання із забезпечення діяльності прокуратури, складають окрему систему, яку, на наш погляд, доцільно сформувати за аналогією із Державною судовою адміністрацією. Тобто створити державний орган у системі правосуддя та суміжних правових інститутів, який здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів прокуратури та відповідні територіальні управління, до складу яких увійдуть відповідні структурні підрозділи прокуратури, які займаються забезпеченням її діяльності.

У новому законодавчому акті слід окрім правового статусу органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, закріпити окремий розділ – «Дисциплінарне провадження», відповідно до якого врегулювати засади та процедуру здійснення дисциплінарного провадження стосовно прокурорів. Насамперед слід визначити найбільш важливі умови дотримання змагальності, відкритості, прозорості такого провадження, чіткі підстави притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності, належні та допустимі докази, чіткі строки здійснення правових дій органом, що буде здійснювати розгляд справи про дисциплінарне порушення, коло учасників, визначити можливість залучення свідків, спеціалістів до наведеного процесу, коло прав та обов'язків його учасників.

Поряд з тим, окремим розділом доцільно визначити адміністративні процедури реалізації Вищою радою прокуратури своїх повноважень, а насамперед щодо розгляду питань правового захисту прокурорів, соціального захисту прокурорів та членів їхніх сімей, а також забезпечення незалежності прокурорів, поліпшення стану організаційного забезпечення діяльності прокуратур, розгляду повідомлень про порушення незалежності прокурорів та розробки і прийняття відповідних адміністративних актів. Слід встановити обов'язок органів державної влади, органів місцевого самоврядування,

підприємств, установ, організацій, інших суб'єктів публічного чи приватного права розглянути направлене Вищою радою прокуратури подання про усунення умов та загроз незалежності прокуратури у строк, що не перевищує 10 робочих днів та вжити визначені у ньому заходи, про що скласти звіт, який направити до Вищої ради прокуратури. Також закріпити порядок оскарження таких подань. Визначити адміністративну відповідальність за невиконання або неналежне виконання вимог подання щодо усунення умов та загроз незалежності прокуратури.

ВИСНОВКИ

У дисертації теоретично узагальнюється й по-новому вирішується наукова задача щодо дослідження організаційно-правових засад діяльності прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, здійснюється вивчення зарубіжного досвіду з окресленого питання, виявлення існуючих проблем адміністративно-правового регулювання, та формування авторських напрямів його удосконалення та розвитку. У висновках містяться результати проведеного дослідження, сформульовані в пропозиціях і рекомендаціях, спрямованих на досягнення поставленої мети.

1. Організаційно-правові засади діяльності прокуратури – це сукупність нормативно-правових, організаційних, інституційних, матеріально-технічних, інформаційних, процедурних та інших засобів, за допомогою яких забезпечується безперервна реалізація прокуратурою своїх функцій, завдань та повноважень, досягаються цілі та мета її створення.

Організаційно-правові засади діяльності прокуратури запропоновано віднести саме до об'єкту адміністративно-правового регулювання з огляду на їх наступні правові особливості: 1) стосуються правової регламентації та фактичного забезпечення діяльності суб'єкта публічної адміністрації – прокуратури; 2) визначають діяльність наведеного суб'єкта публічної адміністрації (прокуратури), яка справляє безпосередній суттєвий вплив на стан дотримання і реалізації прав та свобод людини, уповноважений забезпечувати дотримання прав та свобод людини і громадянина; 3) є сферою забезпечення публічного інтересу; 4) організаційно-правові засади діяльності прокуратури характеризуються наявною необхідністю врегулювання низки чітких процедур: створення суб'єктів публічного адміністрування, призначення на посаду, провадження безпосередньої діяльності з реалізації повноважень і виконання завдань, взаємодії з громадськістю тощо; 5) стосуються необхідності визначення підстав та видів юридичної відповідальності.

2. Особливістю організаційно-правових основ діяльності прокурорського самоврядування є система його завдань, серед яких виділено

засадничі, допоміжні та додаткові. Засадничими є ті завдання, реалізація яких закладає основу для досягнення мети самоврядування. Це насамперед: 1) забезпечення незалежності прокурорів у здійсненні ними своїх повноважень, подолання усіх можливих проявів адміністративного, політичного чи іншого протиправного тиску і стороннього впливу на прокурорську діяльність; 2) участь у вирішенні питань кадрового, організаційного, матеріально-технічного забезпечення прокуратури; 3) захист професійних прав та інтересів прокурорів від конкретних протиправних дій, що здійснюється за індивідуальними зверненнями у визначеному законодавством порядку; 4) формування єдності практики прокурорської діяльності, затвердження та дотримання професійних стандартів прокурорської діяльності, запровадження у роботі загальновизнаних світових стандартів; 5) надання пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства у сфері прокурорської діяльності. Допоміжні завдання – це додаткові інструменти для більш ефективного досягнення мети. Наприклад, організація взаємодії органів прокуратури; запровадження у роботі інформаційно-телекомунікаційних технологій, новітніх матеріально-технічних засобів; вирішення питань соціального захисту прокурорів та їх сімей. Додаткові – це завдання, які носять неправовий характер. Зокрема, вони полягають у створенні передумов та засобів для реалізації засадничих та допоміжних завдань. Наприклад, це завдання щодо планування, прогнозування, моніторингу тощо.

3. Адміністративно-правове регулювання організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури характеризується наступним: 1) є недостатньо взаємоузгодженим, вивіреним, системним, не забезпечується послідовність; 2) врегулювання важливих питань діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури саме підзаконними актами; 3) суттєва правова прогалина у сфері правового регулювання діяльності органів, що забезпечують діяльність прокуратури: невизначеність змісту забезпечення діяльності прокуратури, чіткої системи суб'єктів, що здійснюють таке забезпечення, вичерпного регулювання

їхнього правового статусу, порядку формування та діяльності; 4) не відповідає вимогам правової визначеності (наприклад, у зв'язку із застосуванням формулювань «у разі потреби», «інші, обставини, що мають значення для справи», «матеріали перевірки мають бути надані (без уточнення яким суб'єктом, у якій процедурі)»)

4. Адміністративно-правовий статус органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури визначено як комплексну правову категорію, що являє собою сукупність визначених відповідно до чинного адміністративно-правового регулювання елементів, які відображають сутність і призначення органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури у системі адміністративно-правових відносин, їхню компетенцію, принципи та гарантії діяльності, відповідальність, інші істотні риси правового становища, які дозволяють в цілому відобразити індивідуальність наведених органів як суб'єктів адміністративно-правових відносин, так і їхнє місце у відповідній системі інших органів публічної влади, правовідносин з іншими суб'єктами адміністративного права, взаємозв'язки між ними.

Запропоновано наступну узагальнену структуру адміністративно-правового статусу органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури: 1) цільова складова – відображає саму сутність та призначення наведених органів, їхнє основне завдання та ціль у структурі суб'єктів публічного адміністрування; 2) складова, що характеризує природу і джерело публічних повноважень; 3) структурно-організаційна складова характеризує структуру відповідного органу, особливості взаємозв'язків між структурними елементами; 4) компетенційна складова – відображає у своєму змісті сукупність повноважень таких органів, їх прав та обов'язків, функцій та завдань, процедур, форм та методів діяльності. Також до наведеної складової віднесено відповідальність досліджуваних органів, оскільки вона перебуває у тісному та нерозривному взаємозв'язку із його

повноваженнями; 5) складова, що визначає місце та взаємозв'язки органів з іншими суб'єктами адміністративного права.

5. **Форми адміністративної діяльності органів прокурорського самоврядування** – це зовнішнє конкретне вираження змісту їх адміністративної діяльності, яке проявляється як групи однорідних (або пов'язаних спільними адміністративно-правовими характеристиками та ціллю) дій, за допомогою яких відбувається досягнення адміністративних цілей у процесі самостійного колективного вирішення прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури.

Серед форм адміністративної діяльності органів прокурорського самоврядування виділено: правові та організаційні. Правові форми діяльності органів прокурорського самоврядування розподілено на наступні дві групи: 1) визначені (процедурні) – втілюють у практику суспільних відносин закріплені у адміністративно-правових нормах чіткі процедури виконання завдань органами прокурорського самоврядування, передбачену законом відповідну стадійність зазначеного процесу, строки, дії, а також у них відповідно до законодавства наявно чітко визначений очікуваний результат здійснення адміністративної процедури – акт, рішення, договір тощо; та 2) дискреційні – вчиняються на виконання повноважень, процедури, стадійність та очікуваний кінцевий результат для яких чітко не визначено у адміністративно-правовому регулюванні. Органу прокурорського самоврядування надано можливість обирати на власний розсуд конкретні дії, якими доцільно реалізовувати такі повноваження, стадії, акти, якими слід завершувати реалізацію таких повноважень чи підкріплювати завершення окремих стадій у реалізації повноважень.

Методи адміністративної діяльності органів прокурорського самоврядування визначено як логічно поєднану систему способів та прийомів, а також засобів реалізації повноважень щодо самостійного колективного вирішення прокурорами питань внутрішньої діяльності прокуратури органами прокурорського самоврядування, які формують характер діяльності зазначених

органів, відображають її зміст, а також стиль та спосіб досягнення адміністративних цілей. Виділено та охарактеризовано такі методи: метод координації; метод реординації; метод рекомендації; метод контролю; метод переконання; метод владних приписів (імперативний метод).

6. Форми адміністративної діяльності органу, що здійснює дисциплінарне провадження визначено як зовнішній прояв змісту адміністративної діяльності, що за суттю проявляється як групи однорідних (поєднаних спільними адміністративно-правовими характеристиками, ціллю) дій, що здійснюються зазначеним органом з метою визначення рівня фахової підготовки осіб, які виявили намір зайняти посаду прокурора, вирішення питань щодо дисциплінарної відповідальності, переведення та звільнення прокурорів з посади. Серед форм адміністративної діяльності органу, що здійснює дисциплінарне провадження виділено правові та організаційні. До правових форм діяльності віднесено: 1) прийняття індивідуальних актів; 2) інформаційно-облікова форма. Також при розгляді форм адміністративної діяльності органу, що здійснює дисциплінарне провадження класифіковано такі форми на процедурні (наприклад, добір кандидатів на посаду прокурора, дисциплінарне провадження) та такі, що здійснюються без визначеної процедури (інформаційно-облікова форма (ведення обліку даних про кількість посад прокурорів), здійснення організаційних дій тощо).

Запропоновано виділяти наступні форми адміністративної діяльності Тренінгового центру прокурорів: 1) внутрішньоорганізаційні; 2) зовнішні – полягають у сукупності однорідних адміністративних дій, які є зовнішнім виразом змісту діяльності (навчання, підвищення кваліфікації, обмін досвідом, проведення спеціальної підготовки); 3) міжнародно-правові – це сукупність дій щодо міжнародного співробітництва у сфері підвищення кваліфікації та професійної компетентності прокурорських працівників.

Запропоновано наступну систему методів адміністративної діяльності органів, що забезпечують діяльність прокуратури: 1) імперативний метод; 2) примус; 3) переконання; 4) рекомендація; 5) заохочення.

7. Сформовано такі групи адміністративно-правових засобів зміцнення незалежності прокурорів та кадрового забезпечення органів прокуратури в умовах прокурорського самоврядування: 1) нормативно-правові. Це сукупність засобів, які являються юридичними прийомами, юридичними конструкціями, за допомогою яких у чинному адміністративно-правовому регулюванні визначаються стандарти дотримання прокурорської незалежності в умовах прокурорського самоврядування: уповноважуючі норми, а також засоби переконання та заборони; 2) управлінські. Це сукупність адміністративно-правових засобів, які являються конкретними діями (комплексом дій), заходами, що вживаються органами прокурорського самоврядування задля утвердження незалежності прокурорів. Наприклад, це внесення рекомендацій про призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад у випадках, передбачених Законом тощо; 3) гарантійні. Зокрема, це: а) додаткові соціальні та правові гарантії для прокурорів, які утверджуються та удосконалюються завдяки діяльності органів прокурорського самоврядування; б) додаткові процедурні гарантії, які полягають у створенні додаткових (поряд із основними – судовим, адміністративним) процедур захисту прав прокурорів на незалежність у своїй діяльності (можливість звернення до органів прокурорського самоврядування із повідомленням про загрозу незалежності прокурорської діяльності); в) додаткові організаційні гарантії полягають у створенні завдяки діяльності органів прокурорського самоврядування підґрунтя для забезпечення фактичної організаційної незалежності прокурорів від суб'єкта призначення шляхом участі органів прокурорського самоврядування у процедурі вирішення кадрових питань, проведенні добору на посади, призначення на адміністративні посади.

8. Запропоновано окремі висновки щодо напрямів перейняття прогресивних практик зарубіжного досвіду у сфері правового регулювання та фактичної організації діяльності органів, прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури: 1) реформувати орган прокурорського самоврядування у більш інституційно сильну структуру, яка буде поєднувати функції прокурорського самоврядування, а також здійснення

дисциплінарних проваджень щодо прокурорів, а також буде наділена дієвими адміністративно-правовими механізмами реалізації своїх функцій та призначення; 2) надання органу прокурорського самоврядування повноважень щодо офіційного представництва органів прокуратури у відносинах з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю; 3) надання органам прокурорського самоврядування повноважень щодо внесення на розгляд Верховної ради України законопроектів, що стосуються питань внутрішньої організації діяльності прокуратури, утвердження незалежності прокуратури, покращення правового, соціального та матеріально-побутового забезпечення прокурорів, а також щодо надання висновків на проекти інших нормативно-правових актів, які регулюють наведені вище питання; 4) наділення органів прокурорського самоврядування повноваженнями у процесі призначення Генерального прокурора та вирішення питання про його відставку з посади та ін.

9. Запропоновано проблеми правового регулювання організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, розподілити на групи за сферами їх виникнення та характером прояву: 1) концептуально-змістові проблеми; 2) проблеми у застосуванні нормопроєктувальної техніки; 3) прогалини у законодавчому регулюванні; 4) колізії у законодавчому регулюванні.

Серед концептуально-змістових проблем зауважена відсутність єдиної цілісної концепції органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, що проявляється насамперед через відсутність єдиного нормативно-правового акта сили закону, який би комплексно упорядкував питання функціонування органів прокурорського самоврядування, а також відповідно до якого було би визначено категорію «забезпечення діяльності органів прокуратури».

До недосконалостей нормопроєктувальної техніки у досліджуваній сфері віднесено нечіткість формулювань, невичерпність, застосування оціночних понять та категорій. Наприклад: 1) у статті 65 Закону України «Про

прокуратуру» закріплено необґрунтовано розширене трактування питань внутрішньої діяльності прокуратури; 2) у визначенні повноважень, функцій та завдань органів прокурорського самоврядування застосовуються численні некоректні конструкції, які не обумовлюють у своєму формулюванні спрямованості на досягнення певного результату; 3) брак структурності та системного взаємозв'язку між загальними положеннями щодо правового статусу, завдань та мети органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, та відповідними спеціальними нормами, які повинні закріплювати механізм реалізації загальних функцій та повноважень.

Серед прогалин у правовому регулюванні організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури, виділено такі: а) не врегульовані адміністративні процедури звернення до органів державної влади та їх посадових осіб із пропозиціями щодо вирішення питань діяльності прокуратури Всеукраїнською конференцією прокурорів; б) не врегульовані конкретні адміністративно-правові механізми та процедури участі Ради прокурорів у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення прокурорів, а також здійснення контролю за додержанням установлених нормативів такого забезпечення; в) не визначено чітких адміністративних процедур розгляду Радою прокурорів звернень прокурорів та інших повідомлень про загрозу незалежності прокурорів, а також чітких, таких, що мають своїм наслідком настання реальних юридичних результатів заходів, які вживає Рада прокурорів за наслідками розгляду відповідних звернень та повідомлень; та інші.

10. Запропоновано удосконалення правового регулювання у досліджуваній сфері, а зокрема, розробка та прийняття окремого спеціального комплексного нормативно-правового акту сили закону, відповідно до якого будуть комплексно врегульовані організаційно-правові засади діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури

1) Запропоновано за новим законом запровадити модель із двох структур органів прокурорського самоврядування. Першу структуру доцільно

вибудувати, враховуючи всі юрисдикційні рівні діяльності органів прокуратури та передбачити функціонування таких органів прокурорського самоврядування: Збори прокурорів окружних прокуратур; Збори прокурорів обласних прокуратур; Збори прокурорів Офісу Генерального прокурора; Всеукраїнська конференція прокурорів. До повноважень місцевих зборів прокурорів слід віднести розробку конкретних механізмів, а також заходів виконання рішень загальнодержавних органів прокурорського самоврядування.

Другою структурною побудовою у системі органів прокурорського самоврядування, на наш погляд, варто запропонувати створити якісно новий орган із посиленими повноваженнями, який буде здійснювати свої повноваження на постійній основі – Вища рада прокуратури.

2) У запропонованому новому законодавчому акті слід сформувати окрему структуру органів, що здійснюють забезпечення діяльності прокуратури. Для наведеної цілі у Законі доцільно визначити, що забезпечення діяльності прокуратури – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із створення умов для ефективної реалізації безпосередніх повноважень прокуратури: реалізація управління у сфері роботи з персоналом, навчання, підвищення кваліфікації, аналітики, фінансування та бухгалтерського обліку, інформаційного забезпечення, матеріально-технічного забезпечення та вирішення соціально-побутових потреб, яка реалізується окремими структурними підрозділами. Правовий статус посадових осіб таких підрозділів слід визначати відповідно до Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 №889-VIII. Усі структурні підрозділи, які реалізують наведені вище завдання із забезпечення діяльності прокуратури, складають окрему систему, яку, на наш погляд, доцільно сформувати за аналогією із Державною судовою адміністрацією. Тобто створити державний орган у системі правосуддя та суміжних правових інститутів, який здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів прокуратури та відповідні територіальні управління, до складу яких увійдуть відповідні структурні підрозділи прокуратури, які займаються забезпеченням її діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Приймаченко Д. , Ігонін Р. Співвідношення понять «організаційне забезпечення судів», «організаційне управління в судах» та «судове управління». *Слово Національної школи суддів України*. 2013. №1. С. 57-66
2. Шаганенко П. І. Поняття організаційного забезпечення діяльності органів прокуратури. *Часопис Київського університету права*. 2015. №4. С. 144-147
3. Організаційно-правові засади державного управління. *Адміністративне право / за ред. проф. Ю. П. Битяка*. URL : <https://law.wikireading.ru/6825>
4. Заброда Д. Г. Адміністративно-правові засади : сутність та зміст категорії. *Науково-практичний журнал Київського національного університету імені Т. Г. Шевченко*. 2013. №2. С. 45-51
5. Юридична енциклопедія. Київ : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2001. Т. 3. 792 с.
6. Завальна Ж. Об'єкт цивільних правовідносин. *Юридична Україна*. № 7. С. 36–39
7. [Чорна А.](#) Підприємницька діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 128-132
8. Курінний Є. В. Окремі питання вдосконалення правового інструментарію запобігання корупції. *Вісник Академії митної служби України*. Серія: «Право». 2014. № 2 (13). С. 71–75
9. Мулявка Д. Г. Об'єкт адміністративно-правового забезпечення недержавної охоронної діяльності. *Право і суспільство*. №1. Ч. 2. 2020. С. 62-66
10. Теорія держави і права : навчальний посібник / авт. -упоряд. В. В. Галуцько, Г. О. Пономаренко, В. К. Шкарупа ; за заг. ред. В. К. Шкарупи. Херсон : ХЮІ ХНУВС, 2007. С. 280.

11. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання третє. Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
12. Івчук М. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури України : автореф. дис. . . . канд. юрид. наук: спец. 12. 00. 07. Київ, 2011. 19 с.
13. Про прокуратуру : Закон України від 14. 10. 2014 р. № 1697-VII. *Голос України*. 2014. 25 жовт. (№ 206).
14. Шуба В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти: автореф. дис. . . . канд. юрид. наук: спец. 12. 00. 07. Харків, 2007. 20 с.
15. Іванищук А. А. Незалежність суддів, як провідний чинник адміністративно-правового регулювання судової гілки влади. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2013. С. 157-159
16. Данилевський М. А. Суддівська незалежність як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Прикарпатський юридичний вісник*. Випуск 1 (22). Т. 5. ч. 1. 2018. С. 41-43
17. Забарний Г. Г. , Калюжний Р. А. , Терещук В. О. , Шкарупа В. К. Адміністративне право України : посіб. для підгот. до іспитів. Київ: Вид. Паливода, 2001. 194 с.
18. Біленко М. С. Корпоративні права господарюючих суб'єктів як адміністративно-правове регулювання. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 3. С. 92-95.
19. Пайда Ю. Публічна адміністрація як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. Публічне адміністрування та превентивна діяльність поліції*. 2020. №3. С. 65-72
20. Циганок С. Поняття і зміст адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 11. С. 135-139

21. Варга Ю. Ю. Організаційно-правові засади діяльності прокуратури як об'єкта адміністративно-правового регулювання. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2023. № 4. С. 389-393. DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2023.4.61>
22. [Добровольський Д. М.](#) Роль органів прокурорського самоврядування в забезпеченні реалізації принципу незалежності прокуратури. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2016. Вип. 19. С. 140-143
23. Великий тлумачний словник української мови. Київ : Аконіт, 2001. 1199 с.
24. [Д'яченко Н. О.](#) Завдання запровадження інституту прокурорського самоврядування в Україні. *Юрист України*. 2015. № 3-4. С. 47-52
25. [Драгомирецька Л. С.](#) Поняття та основи прокурорського самоврядування в Україні. *Право. ua*. 2015. № 1. С. 132-138
26. Кравченко В. В. , Пітник М. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні : навч. посіб. Київ : Арарат-Центр, 2001. 176 с.
27. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підруч. Харків : Консум, 2001. 656 с.
28. Кирильчук В. В. Саморегулівні організації. URL: http://3222.ua/article/samoregulvn_organzats.html
29. Слюсаревський М. М. Самодіяльне регулювання чи професійне самоврядування? *Дзеркало тижня. Україна*. 2010. № 36. URL : http://gazeta.dt.ua/LAW/samodiyalne_regulyvannya-chiprofesiynе_samovryaduvannya.html
30. Прокурорське самоврядування : моногр. / І. М. Козьяков, А. М. Мудров, О. О. Долгий та ін. Київ : Національна академія прокуратури України, 2014. 68 с.
31. Ківалов С. В. На порозі оновлення прокурорської системи України. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2014. №1. С. 198-207
32. Звіт Венеціанської комісії з Європейських стандартів щодо незалежності судової системи – ч. 2 : Служба обвинувачення (від 17–18 грудня

2010 року). URL : <http://pravo.org.ua/2011-07-05-15-26-55/zarubizhne-zakonodavstvo.html>

33. [Безкровний Є. А.](#) Мета прокурорського самоврядування крізь призму Європейського законодавства. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2017. Вип. 1. С. 37-44
34. Кучинська О. П. , Циганок Ю. В. Системність поняття «незалежність суду». *Вісник кримінального судочинства*. 2016. № 4. С. 94-100
35. Єщук О. М. , Марченкова С. О. Деякі аспекти реформування органів прокуратури. *Судова та слідча практика в Україні*. 2016. Вип. 2. С. 7–10
36. Чимало новел закону про прокуратуру є непродуманим популізмом та марнотратством – експерт. URL: <http://www.judges.org.ua/article/dig5423.htm>
37. Дячков Д. Реформування організаційних основ прокуратури України : основні напрями та завдання. *Національний юридический журнал : теорія и практика*. 2018. С. 30-33
38. Маслова О. Професійне самоврядування як гарантія незалежності прокурорів і суддів: порівняльний аспект. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4. С. 113–121
39. [Полянський Ю.](#) Окремі питання функціонування прокурорського самоврядування в Україні. *Юридичний вісник*. 2018. № 2. С. 33-38
40. Варга Ю. Ю. Зміст та завдання прокурорського самоврядування в умовах реформування організаційно-правових засад діяльності прокуратури. *Право і суспільство*. 2023. № 3. С. 488-493. DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.3.73>
41. Михайленко О. , Ковальський В. Прокуратура суверенної України: час становлення спливає. *Юридичний вісник України*. 2000. № 48. С. 24–27
42. Косюта М. В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави: дис. . . . докт. юрид. наук: спец. 12. 00. 10. Одеська національна юридична академія. Одеса, 2002. 467 с.

43. Про затвердження структури Офісу Генерального прокурора : Наказ Генеральної прокуратури України від 21. 12. 2019 №99-шц. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0099900-19#Text>
44. Структура органів Вінницької обласної прокуратури. URL : <https://vin.gp.gov.ua/ua/structure.html>
45. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки : Указ Президента України від 20. 05. 2015 р. № 276/2015. *Урядовий кур'єр*. 2015. № 92.
46. Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки : Указ Президента України від 11. 06. 2021 р. № 231/2021. *Урядовий кур'єр*. 2021. № 113
47. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури : Закон України від 19. 09. 2019 р. № 113-IX. *Голос України*. 2019. № 182
48. Висновок Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України з Європейським Союзом щодо проекту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» (реєстр. № 1032 від 29. 08. 2019р. , Президент України В. Зеленський). URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=1032&skl=10
49. Зауваження Головного юридичного управління до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 18. 09. 2019. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=1032&skl=10
50. Рекомендація REC (2000) 19 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи «Про роль служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції», ухвалена 6 жовтня 2000 року на 724-му засіданні заступників міністрів. URL : http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/rek_2000.pdf
51. Керівні принципи щодо ролі обвинувачів, прийняті восьмим Конгресом Організації Об'єднаних Націй з профілактики злочинності і

поводження з правопорушниками. Гавана, Куба, 27 серпня – 7 вересня 1990 року.

URL : http://pravo.org.ua/files/oon_com_split_1.pdf

52. Звіт Венеційської комісії з європейських стандартів щодо незалежності судової системи: частина II – Служба обвинувачення, ухвалено на 85-му пленарному засіданні. Венеція, 17-18 грудня 2010 року URL : http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/zvit_V_2010.pdf

53. Стандарти професійної відповідальності та виклад основних обов'язків та прав прокурорів, ухвалені Міжнародною асоціацією прокурорів 23 квітня 1999 року. URL : <https://www.iap-asso>

54. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Угода від 27. 06. 2014. Офіційний вісник України. 26. 09. 2014. №75. Т. 1.

55. Конституція України від 28. 06. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Голос України*. 1996. № 128

56. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02. 06. 2016 р. № 1402-VIII. *Голос України*. 2016. №132-133

57. Варга Ю. Ю. Адміністративно-правове регулювання організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права* : матеріали ІХ Міжнародної науково-практичної конференції, м. Кременчук, 22–23 грудня 2023 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2023. С. 471-474. DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-351-7-128>

58. Про загальні засади організації роботи в органах прокуратури України : Наказ Офісу Генерального прокурора від 07. 08. 2020 р. № 365. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0365905-20#Text>

59. Про створення кадрової комісії з розгляду дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурорів : Наказ Офісу Генерального

прокурора від 09. 01. 2020 р. № 9. URL : <https://www.gp.gov.ua/ua/iord? m=publications& t=rec&id=262782>

60. Про затвердження Порядку розгляду кадровою комісією скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, здійснення дисциплінарного провадження та прийняття рішення за результатами дисциплінарного провадження : Наказ Генеральної прокуратури України від 04. 11. 2019 р. № 266. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0266900-19#Text>

61. Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення добору та підготовки прокурорів : Закон України від 14. 04. 2022 № 2203-IX. *Голос України*. 2023. №52

62. Інформація про Комісію. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів. URL : <https://kdkp.gov.ua/>

63. Про внесення змін до Статуту Тренінгового центру прокурорів України та викладення його у новій редакції (Статут Тренінгового центру прокурорів України (нова редакція): Наказ Генеральної прокуратури України від 29. 05. 2020 р. № 243. URL : <https://www.gp.gov.ua/ua/iord? m=publications& t=rec&id=262782>

64. Положення про раду прокурорів України : Положення Генеральної прокуратури України, затверджено Всеукраїнською конференцією прокурорів від 27. 04. 2017 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002900-17#Text>

65. Регламент Всеукраїнської конференції прокурорів : Регламент, прийнято Всеукраїнською конференцією прокурорів від 27. 04. 2017 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0004900-17#n21>

66. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів: Кодекс Генеральної прокуратури України, затверджено Всеукраїнською конференцією прокурорів від 27. 04. 2017 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001900-17#n85>

67. [Гумін О. М.](#), Пряхін Є. В. Адміністративно-правовий статус особи: поняття та структура. *Наше право*. 2014. № 5. С. 32-37

68. [Олійник Р. В.](#) Адміністративно-правовий статус прокуратури України. *Європейські перспективи*. 2013. № 13. С. 35-40
69. Куліш А. М. Організаційно-правові засади функціонування правоохоронної системи України : [монографія]. в 2-х ч. ч. 1. Суми : Вид-во Сумського державного університету. 2007. 220 с
70. Стасюк О. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури України. *Наше право*. 2016. № 1. С. 66–72
71. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 688 с.
72. Сараскіна Т. В. Організаційно-правові засади діяльності податкової міліції в Україні : дис.... канд юрид. наук : 12. 00. 07. Університет внутрішніх справ МВС України. Харків, 2000. С. 73–74.
73. Ляхович У. І. Організаційно-правове забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця : дис... канд. юрид. наук. спец. : 12. 00. 07. Київ, 2008
74. Стародубцев А. А. Організаційно-правові питання діяльності інспекції особового складу щодо зміцнення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ: дис.... канд. юрид. наук : 12. 00. 07. Харків, 1999. С. 86
75. Павелків С. М. До питання про визначення адміністративно-правового статусу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL : <http://law.knu.ua/>
76. Марченкова С. О. Поняття адміністративно-правового статусу прокурора в Україні. URL : <http://www.lawproperty.in.ua/articles/67-marchenkov-saoffice-concepts-administratyvnopravovohostatus-in-ukraine.html>
77. Ішук О. С. Адміністративна юрисдикція органів прокуратури : дис. канд. юрид. наук : 12. 00. 07. Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2011. 214 с.
78. Музичук О. М. Уточнення сутності категорії «правовий статус» суб'єкта адміністративно-правових відносин та його елементного складу. *Форум права*. 2008. № 1. С. 316–321

79. Черкас М.Є. Актуальні проблеми формування правосвідомості в Україні. *Право та інновації*. 2015. № 4 (12). С. 169-175.

80. Результати діяльності кадрової комісії з розгляду дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурорів за I квартал 2020 року. URL : https://www.gp.gov.ua/ua/news?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=271221

81. Результати діяльності кадрової комісії з розгляду дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурорів за I півріччя 2021 року. URL : https://www.gp.gov.ua/ua/dvpr?_m=publications&_t=rec&id=302197

82. Інформація про Комісію. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів. URL : <https://kdkp.gov.ua/>

83. Статут Тренінгового центру прокурорів України (нова редакція). затв. Наказом Генерального прокурора від 29. 05. 2020 №243. URL : <https://ptcu.gp.gov.ua/wp-content/uploads/2020/08/statut-treningovogo-czentru-prokuroriv-ukrayiny.pdf>

84. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. Київ, Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.

85. Пархоменко Н. Джерела права: теоретико-методологічні засади : дис. ... доктора юрид. наук: 12. 00. 01. Київ, 2009. 442 с.

86. Кравченко Ю. Ф. Забезпечення прав і свобод людини – головний напрям правоохоронної діяльності. *Вісник Університету внутрішніх справ*. 1999. Вип. 9. С. 3-9

87. Ярмиш О. Н. , Серьогін В. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні. Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 653 с.

88. Битяк Ю. П. , Зуй В. В. Адміністративне право України: конспект лекцій. Харків: Націон. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого, 1996. 160 с.

89. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / [за ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва]. Київ : КМУЦА, 1999. 178 с.
90. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : «Факт», 2003. 384 с.
91. Румянцева-Козовник А. В. Форми та методи адміністративної діяльності ОВС з охорони прав дитини. *Європейські перспективи*. 2014. № 3. С. 116-122
92. Коваль Л. В. Адміністративне право України : курс лекцій (Загальна частина). Київ : «Основи», 1994. 154 с.
93. Маліков В. В. Адміністративно-правові форми діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом : питання класифікації. *Юридичний бюлетень*. Випуск 5 (5). 2017. Одеса. С. 165-170
94. Адміністративне право України : підручник / Ю. Битяк, В. Гаращук, О. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
95. Резнік О. М. Адміністративно-правові форми діяльності правоохоронних органів, що забезпечують фінансово-економічну безпеку країни. *Правові горизонти*. 2017. № 7 (20) С. 34–39
96. Адміністративне право України: підручник / За ред. Ю. П. Битяка. Харків : «Право», 2000. 520 с.
97. Гумін О. Теоретико-правові аспекти профілактики адміністративних карних діянь. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 5. С. 118-120
98. Адміністративне право України : підручник / Т. Коломоєць, Ю. Пирожкова, Н. Армаш та ін. ; за заг. ред. Т. Коломоєць. Київ : Істина, 2010. 480 с.
99. Колпаков В. К. , Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підручник. Київ : «Юрінком Інтер», 2003. 544 с.
100. Варга Ю. Ю. Адміністративні форми та методи діяльності органів прокурорського самоврядування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 2. С. 689-693. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-2/171>

101. Розглянуто повідомлення Волобуєва Б. С. та Жернового А. М. про загрозу незалежності прокурорів. 15. 07. 2020. URL : https://rpu.gov.gov.ua/ua/rada_news.html? m=publications& c=view& t=rec&id=276986
102. Щодо розгляду звернень прокурорів. 2023 рік. Рішення Ради прокурорів України №16-нзп-23 від 06. 12. 2023. URL : <https://rpu.gov.gov.ua/ua/rishenya/rozhlyad.html? m=publications& t=rec&id=337060>
103. Висновок 13 (2018) КРЄП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, Рекомендації, розділ і.
104. Висновок 13 (2018) КРЄП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, Рекомендації, розділ ііі
105. Звіт про європейські стандарти щодо незалежності судової системи: Частина II — Прокуратура, ухвалений Венеціанською комісією на 85-й Пленарній сесії (Венеція, 17-18 грудня 2010 року), п. 18; див. також Висновок 9 (2014) КРЄП про європейські норми та принципи стосовно прокурорів, п. 53.
106. Висновок 13 (2018) КРЄП про незалежність, підзвітність та етику прокурорів, Рекомендації, розділ іі
107. Рада прокурорів України звернулася до Генерального прокурора з питання розміру заробітної плати прокурорів. 03. 10. 2019. URL : https://rpu.gov.gov.ua/ua/rada_news.html? m=publications& c=view& t=rec&id=259212
108. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
109. Юровська В. В. Метод адміністративного права : теоретико-правовий аналіз. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/12/41.pdf>
110. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
111. Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях: навчальний посібник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. акад. НАПрН України О. М. Бандурки ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2017. 242 с.

112. Карась О. В. Особливості закріплення методів адміністративної діяльності Національної поліції в Законі України «Про Національну поліцію». *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2017. Вип. 2. С. 114–121

113. Боровик А. В., Макаренко М. М. Поняття, сутність та класифікація адміністративно-правових методів діяльності Національної поліції України. *Juris Europensis Scientia*. Випуск 1. 2021. С. 60-65

114. Доценко О. С. Адміністративно-правові методи протидії організованій злочинності в Україні. *REVISTA ȘTIINȚIFICĂ INTERNAȚIONALĂ „SUPREMAȚIA DREPTULUI”*. *Международный научный журнал «Верховенство права»*. №1-2. 2020. С. 66-73

115. Глосарій офіційних термінів ЄС. URL : http://europa.eu/scadplus/aboutglossary_en.htm

116. [Оржель О.](#) Інструменти європейського врядування: програми сприяння. [Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України](#). 2011. Вип. 2. С. 94-106.

117. Методи правового регулювання господарських відносин. URL : https://pidru4niki.com/12281128/pravo/metodi_pravovogo_regulyuvannya_gospodarskih_vidnosin

118. Положення про порядок роботи відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження. Прийняте Всеукраїнською конференцією прокурорів 27. 04. 2017, із змінами від 21. 12. 2018; в редакції, прийнятій всеукраїнською конференцією прокурорів 28. 08. 2021. URL : https://www.gp.gov.ua/ua/zp_2020?_m=publications&_t=rec&id=303141

119. Варга Ю. Ю. До питання адміністративних форм діяльності тренінгового центру прокурорів України. *Юридичні науки: проблеми та перспективи* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 24–25 лютого 2023 р. – Львів – Торунь : Liha-Pres, 2023. С. 412-414. DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-292-3-117>

120. Стратегія розвитку Тренінгового центру прокурорів на 2021-2023 роки. URL : <https://ptcu.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/strategiya-rozvytku-tczpu-2021-23-rr..pdf>

121. Кошляк В. Застосування практики ЄС у забезпеченні реалізації принципу незалежності прокуратури. *Актуальні проблеми правоохоронної діяльності та національної безпеки держави*. URL : <http://dspace.wunu.edu.ua/handle/316497/39313>

122. План дій щодо посилення незалежності та неупередженості судової влади : Комітет міністрів Ради Європи, План від 13. 04. 2016. URL: <http://surl.li/yfqd>

123. Рябовол Л. Т. Документи органів Ради Європи як основа реформування прокуратури України. *Наукові записки. Серія : Право*. Випуск 10. 2021. с. 9-14

124. Забезпечення Національною поліцією безпеки дорожнього руху: правові та організаційні аспекти: метод. рек. / В. І. Варивода, Д. А. Євдокимов, В. Г. Сюравичик, О. М. Жук; І. І. Риндюк. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2019. 110 с.

125. Приходько В. І. Адміністративно-правові засоби забезпечення безпеки дорожнього руху : поняття та види. «З нагоди відзначення Дня науки-2021 в Україні «Розвиток науки і техніки: проблеми та перспективи» : збірник тез міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Київ, 20 травня 2021 року). С. 342-343

126. Лаврів І. Адміністративно-правові засоби запобігання корупції в органах Національної поліції. *Правова система України в умовах європейської інтеграції: погляд студентської молоді : збірник тез доповідей V Міжнародної наукової студентської конференції* (Тернопіль, 12 травня 2021 року). Тернопіль. С. 104-107

127. Гурковський М. В. Адміністративно - правові засоби запобігання корупції в органах Національної поліції. *Соціально-правові студії*. 2020. Випуск 4 (10). С. 87-93

128. Приймак В. Сутність та особливості адміністративно-правових засобів запобігання корупції. The XXV International Science Conference “Implementation of modern science and practice”, May 11-14, 2021, Varna, Bulgaria. 693 р. URL : https://books.google.com.ua/books?hl=uk&lr=&id=_2AtEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA200&dq=%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96+%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%BE%D0%B1%D0%B8&ots=RcSHHK5CE6&sig=PwNdmXYvrqj3T6QcPtNvUIYqVi4&redir_esc=y#v=onepage&q=%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96%20%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%BE%D0%B1%D0%B8&f=false

129. Варга Ю. Ю. Особливості адміністративно-правових засобів зміцнення незалежності прокурорів органами прокурорського самоврядування. *Восьмі Таврійські юридичні наукові читання* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 16–17 червня 2023 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2023. С. 318-322. DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-318-0-86>

130. Драгомирецька Л. С. Застосування досвіду окремих європейських країн щодо діяльності органів прокурорського самоврядування. *Jurnalul Juridic National: teorie si practica*. 2016. № 2. Ч. 1. С. 39–42

131. The independence of prosecutors in Eastern Europe, Central Asia and Asia Pacific. © OECD 2020. URL : <https://www.oecd.org/corruption/The-Independence-of-Prosecutors-in-Eastern-Europe-Central-Asia-and-Asia-Pacific.pdf>

132. Проневич О. С. Національна рада прокуратури Польщі як орган професійного самоврядування: соціально-правова природа та напрями діяльності. *Форум права*. 2014. №3. С. 300-306

133. Estonia’s Prosecutor's Office Act.

134. Law no. 317/2004

135. Public Prosecutor's Qualifications Examination Committee
136. The independence of prosecutors in Eastern Europe, Central Asia and Asia Pacific. © OECD 2020. URL : <https://www.oecd.org/corruption/The-Independence-of-Prosecutors-in-Eastern-Europe-Central-Asia-and-Asia-Pacific.pdf>
137. Тематична директорія принципів до проекту Закону про прокуратуру України : круглий стіл «Модернізація прокуратури відповідно до європейських стандартів» (м. Київ, 17-18 лютого 2015 р.). URL : <https://rm.coe.int/16802e65dc>
138. Конституція Італійської Республіки (зпередмовою Володимира Шаповала). Київ. 2018. 62 с. URL : <https://pravo.org.ua/books/konstytutsiya-italijskoyi-respubliky/>
139. Estonia: Office of the Prosecutor General. URL : www.ejtn.eu. Retrieved from <http://www.ejtn.eu/About-us/Members/Estonia-Office-of-the-Prosecutor-General/>
140. Банах С. В. Сучасна концепція адміністративно-правового забезпечення функціонування органів прокуратури України. дис. . . . д-ра юрид. наук : 12. 00. 07. Запоріж. нац. ун-т. Запоріжжя, 2021. 421 с.
141. Table of Contents. Surveyresults. URL : <https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/2011/04/prosecutors-training/Surveyresults.pdf>
142. Про органічний закон стосовно статусу магістратів. Ордонанс Французької Республіки № 58-1270 від 22 грудня 1958 року. Офіційний веб-сайт Центру політико-правових реформ. URL: https://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/FR_1958.pdf
143. Ecole nationale de la Magistrature. URL: <http://www.enrajustice.fr/index.php>
144. Jeremy McBride European Standards concerning the imposition of Disciplinary Liability on Prosecutors. URL : <https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2018/10/4.Jeremy-McBride-European-Standards-Prosecutorial-Discipline.pdf>

145. The Code of Conduct of the Prosecutors of Lithuania. (2004). www.legislationline.org. URL : https://www.legislationline.org/download/id/7471/file/Lithuania_code_of_conduct_of_prosecutors_2004_en.pdf

146. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : Конвенція від 04. 11. 1950, Рада Європи. *Офіційний вісник України*. 1998. №13. С. 270

147. Варга Ю. Ю. Вдосконалення діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури: зарубіжний досвід. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2023. № 7(59). С. 262-267. DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2023.7.42>

148. Горзов А. П. Дисциплінарна відповідальність прокурора як елемент його адміністративно-правового статусу : дис. ... канд. юрид. наук : 12. 00. 07. Київ, 2015. 226 с.

149. Подкопаєв С. В. Проблеми законодавчої регламентації організації та діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2014. № 4. С. 145-153

150. [Глуховець О. В.](#) Деякі особливості реалізації своїх повноважень кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів. [Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ](#). 2016. № 1. С. 195-201

151. Кісліцина І. О. Напрямки удосконалення законодавства, що регулює дисциплінарну відповідальність прокурорів. *Наука та суспільне життя України в епоху глобальних викликів людства у цифрову еру (з нагоди 30-річчя проголошення незалежності України та 25-річчя прийняття Конституції України) : у 2 т. : матеріали Міжнар. наук. -практ. конф. (м. Одеса, 21 трав. 2021 р.)*. За загальною редакцією С. В. Ківалова. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2021. Т. 2. С. 100-102

152. [Костюк В. Л.](#), Семененко Б. В. Процедура застосування дисциплінарної відповідальності прокурора: теоретико-правовий аспект. [Журнал східноєвропейського права](#). 2017. № 42. С. 12-20

153. [Литвак О.](#), Шумський П. Проблеми впровадження Закону України "Про прокуратуру" від 14 жовтня 2014 року. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2015. № 1. С. 5-10
154. Д'яченко Н. О. Нормативне регулювання прокурорського самоврядування в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2016. Випуск 5. Том 2. С. 185-189
155. Варга Ю. Ю. Проблеми адміністративно-правового регулювання організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури. *Юридичні науки: проблеми та перспективи* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 23–24 лютого 2024 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2024. С. 211-214. DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-374-6-59>
156. Александров В. М. , Григоренко Є. І. Деякі аспекти реалізації принципу законності при регулюванні правовідносин у сфері заробітної плати прокурорів. *Аналітично-порівняльне правознавство. Розділ 10 Судоустрій, прокуратура та адвокатура*. С. 349-352
157. Амелін О. Ю. Місія та цінності прокуратури в Україні : до проблеми глибинного розуміння. *Теорія та історія права і держави. Конституційне право*. №44. 2021. С. 9-19
158. Амелін О. Ю. Сучасні виклики та актуальні проблеми забезпечення міжнародної та національної безпеки (тенденції, проблеми та шляхи їх вирішення): *матер. Міжнар. наук. -практ. конф. (м. Дніпро, 2 груд. 2022 р.)*. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2023. 380 с.
159. Баганець О. Правові засади здійснення реформи прокуратури в Україні. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. Випуск 1 (7). С. 43-48
160. Безкровний Є. А. Правовий статус прокурора. *Ірпінський юридичний часопис: науковий журнал*. 2019. Вип. 2. С. 80-86
161. Берч В. Конституційно-правові засади організації та функціонування прокуратури: загальні положення. *Науковий вісник Ужгородського*

національного університету. Серія : Право. Том 2. №74 (2022). С. 181-184 URL : <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/273647>

162. Білоус О. В. Трансформація конституційно-правового статусу прокуратури в Україні та зарубіжний досвід. *Journal «ScienceRise: Juridical Science»*. № 3 (9) 2019. С. 20-27.

163. Гаруст Ю. В. , Василенко М. П. Реформування органів прокуратури як шлях до очищення правової системи. *Правові горизонти*, Суми, 2020. С. 114-118.

164. Долгополов А. М. Виникнення та історичний шлях розвитку прокуратури. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. 2015. Вип. 232. С. 162–168

165. Доллінер П. Я. Організаційний механізм державного управління органами прокуратури України. *Актуальні питання у сучасній науці*. №1(7). 2023. С. 170 – 181

166. Кісліцина І. О. Актуальні питання реформування системи прокуратури. *Правове життя сучасної України : у 3 т. : матеріали Міжнар. наук. - практ. конф. (м. Одеса, 15 трав. 2020 р.)* / відп. ред. М. Р. Аракелян. – Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2020. Т. 1. С. 373-377

167. Колесніков А. , Банах С. Інформаційне забезпечення діяльності прокуратури. *Науковий вісник ужгородського національного університету. Серія право*, 2020. – №61. С. 129-132

168. Колеснік Т. Є. Незалежність як основний принцип діяльності прокуратури в Україні: адміністративно–правовий аспект. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2014. Т. 2. Вип. 29. С. 79–82.

169. Линник Р. В. Юридичні аспекти представництва в діяльності органів прокуратури України в умовах правового режиму воєнного стану. *Молодий вчений*. 2023. С. 47-51

170. Мазурик Р. В. Історія становлення й розвитку адміністративно-правових засад організації та діяльності прокуратури на регіональному рівні. *Прикарпатський юридичний вісник*. Випуск 5 (34). 2020. С. 120-125

171. Мандрика І. В. , Барановська В. В. , Фокін Я. Ф. Актуальні питання реформування органів прокуратури. *Актуальні проблеми юридичної науки та практики в ХХІ столітті : матеріали Міжнар. наук. -практ. конф. (м. Рівне, 18-19 берез. 2021 р.) : матеріали Міжнар. економ. -гуманіт. ун-т ім. акад. Степана Дем`янчука*. Рівне : Видавн. дім "Гельветика", 2021. С. 195-198.

172. Мельник О. В. Поняття і складові організаційного забезпечення роботи прокуратури. *Правовий часопис Донбасу*. №3 (76). 2021. С. 27-32

173. Мельнікова, О. Організаційно-правові основи інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності правоохоронних органів. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2023. № 2. С. 43-51.

174. Назаренко П. Г. Актуальні питання реформування органів прокуратури України в сучасних умовах. *Проблеми реформування кримінальної юстиції України: збірник за матеріалами Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Чернівці, 25-26 травня 2023 року) / відп. ред. : В. М. Юрчишин, О. В. Попович*. Чернівці: Технодрук, 2023. 196 с. С. 181-185

175. Наулік Н. С. Прокуратура України як інститут системи захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави: історія розвитку. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 1. С. 166–170

176. Руденко М. В. Спеціалізація як принцип побудови прокурорської системи України (науково-практичний прогноз). *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2012. №3. с. 27-32

177. Савенко Д. Л. Верховенство права і законність в організації та діяльності прокуратури України: загальнотеоретичне дослідження: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд юрид. наук за спеціальністю: 12. 00. 01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Одеса. 2015. 22 с.

178. Савранчук С. Засади діяльності органів прокуратури. *Національний юридичний журнал : теорія і практика*. 2018. С. 68-71

179. Селезньов В. , Курганський О. Організація роботи сучасної прокуратури України – вимоги сьогодення. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 7. С. 157-160

180. Синявська О. Ю. До питання нормативно-правового забезпечення організації та діяльності органів прокуратури України. *Харківський національний університет внутрішніх справ*. URL : <https://dspace.univd.edu.ua/bitstreams/1a27711d-8b75-4f96-ba40-edbb6ecc33d3/download>

181. Скриньковський Р. Особливості розбудови професійного самоврядування в системі прокуратури, судової влади та адвокатури України. *Trajectoriâ Nauki = Path of Science*. 2021. Vol. 7. № 6. S. 1049-1057.

182. Столітній А. , Мазурик Р. Модифікація предметного принципу організації діяльності органів прокуратури. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2019. № 1. С. 21-34

183. Толочко О. М. Реформування прокуратури України : інституціональний аспект. *Прокуратура України : історія, сьогодення та перспективи : матеріали міжнар. наук-практ конф (м. Київ, 25 листопада 2011 року)*. Київ : Національна академія прокуратури України, 2012. С. 45-48

184. Толпиго О. Ф. Досвід імплементації європейських стандартів у національну практику реформування органів прокуратури. *Теорія і практика державного управління*. 2017. № 3 (58), с. 201-207

185. Чаплинська Ю. А. Оптимізація системи органів прокуратури України як один із напрямів забезпечення основних прав, свобод та законних інтересів людини. *Сучасні виклики та актуальні проблеми забезпечення міжнародної та національної безпеки (тенденції, проблеми та шляхи їх вирішення): матер. Міжнар. наук. -практ. конф. (м. Дніпро, 2 груд. 2022 р.)*. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2023. 380 с. С. 297-301

186. Чорний Д. М. Організаційне забезпечення діяльності прокурора у досудовому кримінальному провадженні щодо ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів). *Науковий юридичний журнал «Правові новели»*. 2021. №15. С. 94-102

187. Шапошник, А. С. Перспективи сучасного реформування та напрямки удосконалення адміністративно-правових засад діяльності прокурора в Україні. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична*. Випуск 35/2022. С. 419-430. URL <https://nzlubp.org.ua/index.php/journal/article/view/964>
188. Шульгач Н. М. Поняття та сутність принципу незалежності суддів. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2011. Вип. 6. С. 227–230
189. Шуміло, О. М. Сутність і значення забезпечення незалежності прокуратури в Україні. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2023. № 3 (102), ч. 2. - С. 221-226.
190. Судові та правоохоронні органи України : підруч. М. М. Бурбика, А. М. Куліш, В. С. Шапіро. Харків : ТОВ «Діса плюс», 2013. 228 с.
191. Турпітько В. В. До питань реформування прокуратури України. *Діяльність органів публічної влади щодо забезпечення стабільності та безпеки суспільства*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (Суми, 21-22 травня 2015 року). Суми. Сумський державний університет
192. Чаплинська Ю. А. Основні напрями реформування системи органів прокуратури України. *Актуальні проблеми експертного забезпечення досудового розслідування* : матеріали наук. -практ. семінару (м. Дніпро, 29 травня 2020 р.). Дніпро: ДДУВС, 2020. С. 12-16

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких відображені основні результати дослідження:

1. Варга Ю. Ю. Зміст та завдання прокурорського самоврядування в умовах реформування організаційно-правових засад діяльності прокуратури. *Право і суспільство*. 2023. № 3. С. 488-493. DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.3.73>
2. Варга Ю. Ю. Організаційно-правові засади діяльності прокуратури як об'єкта адміністративно-правового регулювання. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2023. № 4. С. 389-393. DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2023.4.61>
3. Варга Ю. Ю. Адміністративні форми та методи діяльності органів прокурорського самоврядування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 2. С. 689-693. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-2/171>
4. Варга Ю. Ю. Вдосконалення діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури: зарубіжний досвід. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2023. № 7(59). С. 262-267. DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2023.7.42>
5. Варга Ю.Ю. напрямки реформування організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури. *Право і суспільство*. 2023. № 5. С. 404-410. DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.5.59>

Наукові праці, в яких засвідчено апробацію матеріалів дослідження:

6. Варга Ю. Ю. До питання адміністративних форм діяльності тренінгового центру прокурорів України. *Юридичні науки: проблеми та перспективи* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 24–25 лютого 2023 р. – Львів – Торунь : Liha-Pres, 2023. С. 412-414. DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-292-3-117>

7. Варга Ю. Ю. Особливості адміністративно-правових засобів зміцнення незалежності прокурорів органами прокурорського самоврядування. *Восьмі Таврійські юридичні наукові читання* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 16–17 червня 2023 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2023. С. 318-322. DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-318-0-86>

8. Варга Ю. Ю. Адміністративно-правове регулювання організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права* : матеріали ІХ Міжнародної науково-практичної конференції, м. Кременчук, 22–23 грудня 2023 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2023. С. 471-474. DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-351-7-128>

9. Варга Ю. Ю. Проблеми адміністративно-правового регулювання організаційно-правових засад діяльності органів прокурорського самоврядування та органів, що забезпечують діяльність прокуратури. *Юридичні науки: проблеми та перспективи* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 23–24 лютого 2024 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2024. С. 211-214. DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-374-6-59>

Додаток Б

Апробація результатів дисертації. Основні ідеї та положення, отримані узагальнення й висновки дисертаційного дослідження було оприлюднено на чотирьох міжнародних науково-практичних конференціях: *«Юридичні науки: проблеми та перспективи»* (м. Запоріжжя, 24–25 лютого 2023 р); *«Восьмі Таврійські юридичні наукові читання»* (м. Київ, 16–17 червня 2023 р); *«Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права»* (м. Кременчук, 22–23 грудня 2023 р); *«Юридичні науки: проблеми та перспективи»* (м. Запоріжжя, 23–24 лютого 2024 р.).