

Міністерство освіти і науки України
Національний технічний університет
«Дніпровська політехніка»

Навчально-науковий інститут державного управління
Кафедра державного управління і місцевого самоврядування

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
кваліфікаційної роботи ступеня магістра

студента Юхимовича Павла Всеволодовича

академічної групи 281м-22з-5 ІДУ

спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування

на тему: «Організаційно-правові засади управління діяльністю органів прокуратури»

| Керівники | Прізвище, ініціали | Оцінка за шкалою | | Підпис |
|---------------------------|-----------------------|------------------|---------------|--------|
| | | рейтинговою | інституційною | |
| кваліфікаційної роботи | Лащенко О.В. | | | |
| розділів: | | | | |
| | | | | |
| | | | | |

| | | | | |
|-----------|--|--|--|--|
| Рецензент | | | | |
|-----------|--|--|--|--|

| | | | | |
|----------------|------------------|--|--|--|
| Нормоконтролер | Вишнеvsька О. В. | | | |
|----------------|------------------|--|--|--|

Дніпро
2024

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка кваліфікаційної роботи ступеня магістра на тему «Організаційно-правові засади управління діяльністю органів прокуратури».

88 с., 8 рис., 3 табл., 68 використаних джерела.

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС, ПРОКУРАТУРА, ДЕРЖАВНА ВЛАДА, УПРАВЛІННЯ, КЕРІВНІ КАДРИ, ДИСЦИПЛІНАРНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ, ДОБРОЧЕСНІСТЬ, РЕФОРМУВАННЯ ПРОКУРАТУРИ.

Об'єктом дослідження є діяльність органів прокуратури в Україні.

Предмет дослідження – організаційно-правові засади організації і управління діяльністю органів прокуратури.

Мета роботи полягає у розробленні теоретичних засад і практичних рекомендацій щодо удосконалення організаційно-правових засад організації і управління діяльністю органів прокуратури.

У першому розділі магістерської роботи висвітлені теоретичні засади організаційно-правового статусу прокуратури України. Другий розділ присвячено аналізу сучасного стану організації і управління діяльністю органів прокуратури. У третьому розділі обґрунтовані інноваційні напрями вдосконалення організаційно-правового статусу прокуратури України.

Сфера практичного застосування результатів дослідження – органи прокуратури.

ABSTRACT

Explanatory note of the qualification thesis for the master's degree on the topic «Organizational and legal principles of the organization and management of the activities of the prosecutor's office»

88 pages, 8 figures, 3 tables, 68 sources.

ORGANIZATIONAL AND LEGAL STATUS, PROSECUTOR'S OFFICE, STATE AUTHORITY, MANAGEMENT, MANAGING PERSONNEL, DISCIPLINARY RESPONSIBILITY, INTEGRITY, REFORM OF THE PROSECUTOR'S OFFICE.

The object of the study is the activities of the prosecutor's office in Ukraine.

The subject of the study is the organizational and legal principles of the organization and management of the activities of the prosecutor's office.

The purpose of the work is to develop theoretical foundations and practical recommendations for improving the organizational and legal foundations of the organization and management of the activities of the prosecutor's office.

The first chapter of the master's work highlights the theoretical foundations of the organizational and legal status of the Prosecutor's Office of Ukraine. The second section is devoted to the analysis of the current state of the organization and management of the activities of the prosecutor's office. In the third section, innovative directions for improving the organizational and legal status of the Prosecutor's Office of Ukraine are substantiated.

The field of practical application of the research results is the prosecutor's office.

ЗМІСТ

| | |
|---|----|
| ВСТУП..... | 5 |
| РОЗДІЛ 1 | |
| ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ | |
| ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ..... | 8 |
| 1.1. Місце і роль прокуратури України в системі державної влади..... | 8 |
| 1.2. Поняття та зміст організаційно-правового забезпечення діяльності прокуратури..... | 14 |
| 1.3. Європейський досвід організаційно-правового забезпечення діяльності прокуратури..... | 21 |
| РОЗДІЛ 2 | |
| АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ ОРГАНІЗАЦІЇ І УПРАВЛІННЯ ДІЯЛЬНІСТЮ | |
| ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ..... | 30 |
| 2.1. Реалізація організаційно-правових форм і методів у сфері забезпечення діяльності прокуратури України..... | 30 |
| 2.2. Статус керівника органу прокуратури..... | 43 |
| 2.3. Особливості дисциплінарної відповідальності прокурора..... | 50 |
| РОЗДІЛ 3 | |
| УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ | |
| ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ..... | 58 |
| 3.1. Напрями удосконалення підготовки керівних кадрів в органах прокуратури..... | 58 |
| 3.2. Застосування інституту добросовісності прокурорів в контексті проведення реформи прокуратури..... | 68 |
| 3.3. Зміни в системі органів прокуратури в умовах повоєнного відновлення України..... | 77 |
| ВИСНОВКИ..... | 84 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ..... | 89 |

ВСТУП

В умовах інтеграції вітчизняного суспільства до стандартів ЄС відбувається трансформація державного механізму. У цьому напрямку організаційно-правова діяльність державного апарату потребує перепрофілювання на засадах людиноцентристської теорії, коли публічна адміністрація має якнайповніше забезпечувати як права, свободи й законні інтереси фізичних та юридичних осіб, інтереси держави, так і суспільства загалом.

Вагоме місце в системі державного апарату займає прокуратура, інститут якої є невід'ємним атрибутом сучасного суспільства, без неї держава не може об'єктивно існувати. На прокуратуру України безпосередньо покладено виконання функції захисту прав і свобод людини, публічних інтересів суспільства та держави. Однак, як показують результати соціологічних досліджень, рівень незадоволеності громадян захистом прав і свобод прокуратурою перевищує 39 %. Іншими словами, діяльність прокуратури України потребує вдосконалення, адже ліквідувати чи замінити її на іншу інституцію неможливо.

Прокуратуру України потрібно реформувати на засадах європейських стандартів, ефективного захисту прав, свобод громадян від правопорушень, забезпечення публічного інтересу держави та суспільства загалом. Ситуація ускладнюється тимчасовою окупацією частини території України, веденням повномасштабної війни росії проти України; потрясіннями, пов'язаними із політичною і економічною кризами, поглибленням корупційних проявів в діяльності державних органів тощо.

У системі прокуратури провідне місце належить її організаційно-правовому статусу, оскільки саме на основі нього виникають органи прокуратури, вони набувають спеціального владно-правового статусу, визначаються їхні завдання, обов'язки і права.

Тому удосконалення організаційно-правового статусу прокуратури є провідною складовою здійснення реформи прокуратури України.

Окремі питання організаційно-правового статусу прокуратури досліджували вітчизняні вчені В. Авер'янов, В. Бабенко, О. Бандурка, Ю. Битяк, С. Ващенко, В. Галунько, І. Голосніченко, М. Івчук, А. Комзюк, В. В. Кравчук, В. Логоша, Н. Наулік, Н. Рибалка, В. Сухонос, О. Ярмиш та ін. Проте зазначені дослідники розкрили лише окремі аспекти організаційно-правового статусу прокуратури України або ж аналізували їх побіжно, досліджуючи інші, більш загальні, суміжні чи дотичні явища.

Об'єктом дослідження є діяльність органів прокуратури в Україні.

Предмет дослідження – організаційно-правові засади організації і управління діяльністю органів прокуратури.

Метою роботи є розроблення теоретичних засад і практичних рекомендацій щодо удосконалення організаційно-правових засад організації і управління діяльністю органів прокуратури.

Для реалізації вказаної мети можна сформулювати ряд завдань:

- визначити місце і роль прокуратури України в системі державної влади;
- вивчити поняття та зміст організаційно-правового забезпечення діяльності прокуратури;
- розглянути європейський досвід організаційно-правового забезпечення діяльності прокуратури;
- дослідити реалізацію організаційно-правових форм і методів у сфері забезпечення діяльності прокуратури України;
- охарактеризувати статус керівника органу прокуратури;
- оцінити особливості професійної відповідальності прокурора;
- розробити напрями удосконалення підготовки керівних кадрів в органах прокуратури;

- розглянути перспективи застосування інституту доброчесності прокурорів в контексті проведення реформи прокуратури;
- запропонувати зміни в системі органів прокуратури в умовах повоєнного відновлення України.

Методологічною основою роботи є діалектичний метод, а також інші сучасні наукові підходи та методи: системно-функціональний, логічний – для визначення теоретичних засад організаційно-правового статусу прокуратури України; порівняльний, аналіз та синтез – для аналізу сучасного стану організації і управління діяльністю органів прокуратури; структурний, функціональний, – для дослідження напрямів удосконалення організаційно-правового статусу прокуратури України.

Новизна отриманих результатів полягає в комплексному дослідженні сучасного стану і перспектив розвитку організаційно-правові засад організації і управління діяльністю органів прокуратури України.

Практичне значення отриманих результатів полягає в можливості їх використання при впровадженні заходів щодо удосконалення організаційно-правового статусу прокуратури України, а також в подальших наукових дослідженнях та розробки змін і доповнень до чинного законодавства у цій сфері.

Структура роботи визначається метою та завданнями дослідження. Робота складається зі вступу, трьох розділів, які деталізуються у 6 підрозділах, висновків та списку використаних джерел.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

1.1. Місце і роль прокуратури України в системі органів державної влади

Потреба існування інституту прокуратури ні в кого в цивілізовану суспільстві не викликає заперечення. Це все є прогнозованим, адже прокуратура є провідною і невід'ємною складовою правоохоронної системи, яка стоїть на сторожі захисту громадян від найбільш небезпечних посягань.

Термін «прокуратура» походить від лат. *procurare* («турбуюсь, забезпечую, усуваю»); похідний іменник від дієслова *procurare* – *procurator* («управитель, представник»).

Інститут прокуратури України бере початок свого існування ще в часи козацької держави та розвивався поступово, із внесенням корективів залежно від тогочасних суспільно-владних процесів у країні. Роль прокуратури за роки незалежності України зазнала суттєвих змін, які були спрямовані на трансформацію вітчизняної моделі прокуратури, розвиток її правозахисного потенціалу у сфері охорони прав і свобод людини й посилення позицій у системі забезпечення національної безпеки.

Разом із тим конституційний статус і функції прокуратури потребують подальшого вдосконалення з огляду на соціально-економічні, політичні й правові зміни в житті країни. Реформування прокуратури має бути комплексним, системним і науково обґрунтованим, базуватися на цінностях демократичного суспільства, міжнародних зобов'язаннях України, враховувати особливості історичного розвитку країни та її правової системи [67, с. 50].

Це питання потребує відкритої дискусії із залученням широких кіл наукової громадськості, експертів Ради Європи, прокурорів. Слід всебічно оцінити сучасний стан органів прокуратури України, передбачивши

затвердження концептуальних засад і належне ресурсне забезпечення таких процесів.

Важливо буде при реформуванні прокуратури вирішити також проблему децентралізації її системи. Історичні передумови формування інституту прокуратури України слугують поштовхом до подальшого її вдосконалення та зумовлюють створення ефективного, дієвого, самостійного, децентралізованого органу державної влади, який має на меті насамперед захист своїх громадян і держави в цілому.

Наразі можна вважати, що прокуратура України є самостійним державним органом, який за своїми сутнісними характеристиками відповідає нинішнім реаліям у країні та відображає реальний стан суспільних потреб. Віднесення її до класичних гілок влади є неможливим і недоцільним у зв'язку з характером її діяльності, а тому доречно стверджувати, що наразі існує ще одна гілка влади, яка має на меті виконання спеціальних функцій – контрольно-наглядових. Саме на неї покладається обов'язок здійснювати своєрідне комунікативне поєднання традиційних гілок влади, будучи їх координатором й елементом утвердження принципу законності та справедливості.

Більше того, прокуратура України є багатоспектральним органом, тобто таким суб'єктом, який має опікуватися вирішенням комплексу суспільно значущих питань. Однак не варто перебільшувати роль прокуратури в забезпеченні законності й правопорядку, так само як і вважати її головним винуватцем порушень за радянських часів.

Тобто цілком виправданим є наукове твердження про те, що прокуратура України є інститутом державної влади і є елементом системно-організаційної структури суспільства. Згідно з Конституцією України норми, які визначають засади функціонування прокуратури, приписані в розділі VIII «Правосуддя», де ст. 131-1 визначає, що в Україні діє прокуратура, яка здійснює:

- 1) підтримання публічного обвинувачення в суді;
- 2) організацію та процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального

провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку;

3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [18].

Таким чином, згідно з Основним законом України положення, які визначають засади функціонування прокуратури, розміщені в розділі про судову владу.

Одну з найчисленніших груп у системі державних органів складають правоохоронні органи, на які покладається реалізація низки важливих державних завдань і функцій. Традиційно правоохоронні органи належать до виконавчої гілки влади. Проте в системі цих органів можна виділити й такі, статус яких і досі не визначений, зокрема до них належать органи прокуратури.

У сучасній науці державного управління все частіше, поряд із законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади виділяють четверту – контрольню-наглядову, до якої відносять і прокуратуру. Тим самим у науковій літературі висловлюється думка, що прокуратура, поряд з іншими органами контролю, є саме тим необхідним інструментом забезпечення поділу влади і взаємодії її гілок. Ось чому, визначаючи місце прокуратури в системі державної влади, доречно конституювати й четверту – контрольню-наглядову – владу, до якої слід віднести і прокуратуру.

Згідно із Законом України «Про прокуратуру» прокуратура України становить єдину систему, яка здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. На прокуратуру покладаються такі функції:

- підтримання державного обвинувачення в суді;
- представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених спеціальним законом;
- нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;

– нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [48].

Аналіз наукової літератури дає можливість визначити, що на сьогодні щодо місця прокуратури склалося три основні тенденції:

1) віднесення прокуратури до судової влади, що передбачає конституційний статус прокуратури України як незалежного органу в системі судової влади;

2) інтеграція прокуратури до виконавчої гілки влади;

3) залишення за прокуратурою статусу незалежного державного органу.

Деякі вчені вважають, що прокуратура має бути в системі законодавчої влади, оскільки вона є органом нагляду за виконанням законів, які приймаються законодавчим органом – Верховною Радою України, діє на основі повноважень, отриманих від законодавчої влади, і є підконтрольною їй.

В наукових колах висловлюється думка і про те, що прокуратура має увійти до складу Міністерства юстиції України, тобто стати частиною виконавчої влади. Венеціанська комісія вважає, що залежність прокуратури від виконавчої влади ускладнить досягнення деполітизації прокуратури й захист прокурорів від небажаного втручання в їх роботу, яке має бути передбачене законом, а не політичною необхідністю.

Крім того в державах, де прокуратура належить до виконавчої влади, суспільство постійно зацікавлене в удосконаленні статусу прокурорів, забезпеченні їх незалежності від впливу уряду. Причому деякі держави йдуть на кардинальні зміни статусу прокуратури. Так, у 1997 р. у Фінляндії було проведено реформу, внаслідок якої прокуратуру виведено з системи Міністерства юстиції та започатковано її діяльність як самостійного органу в системі судової влади. Тобто, недоцільно утверджувати прокуратуру України як орган виконавчої влади, оскільки це має свої наслідки, які не зовсім доречні на сьогоднішньому етапі розвитку нашої країни.

Органи прокуратури не повинні належати до жодної гілки влади, постаючи самостійною одиницею в системі правоохоронних органів. Така самостійність є необхідною умовою належного здійснення органами прокуратури правоохоронної функції. Органи прокуратури повинні займати у системі правоохоронних органів особливе, незалежне та самостійне місце, що дозволяє визначити їх як єдину систему державних органів зі спеціальним статусом, який наділяє їх процесуальною незалежністю для ефективного й неупередженого виконання покладених на них обов'язків, основним функціональним призначенням яких є охорона та захист прав, свобод та інтересів людини та громадянина, утвердження режиму законності та правопорядку в суспільстві та державі, та які підзвітні та підконтрольні виключно Президенту України, Верховній Раді України та громадянам України.

Проте більша частина науковців вважають, що прокуратура мусить бути складовою частиною системи судової влади, оскільки функції прокуратури безпосередньо пов'язані зі здійсненням судочинства, а професії судді та прокурора за своїм характером є спорідненими. Визначення статусу прокуратури як незалежного органу в системі судової влади має такі переваги:

- деполітизація системи,
- підвищення статусу прокурорів, зокрема встановлення рівня заробітної плати у відсотковому відношенні до заробітної плати суддів відповідного рівня,
- зміцнення принципу незалежності, який розповсюджуватиметься і на органи прокуратури в разі їх входження до системи судових органів, можливість підвищення професійного рівня прокурорських кадрів шляхом прирівнювання вимог стосовно особи, яка претендує на заняття посади в органах прокуратури, до суддівських [41, с. 93].

Таким чином, прокуратура України є самостійним державним органом, який не належить до жодної з класичних гілок влади, проте тісно з ними взаємодіє, та за характером спрямування діяльності може бути виокремлена в контрольно-наглядову гілку влади. Слід наголосити, що саме незалежність

прокуратури є обов'язковою вимогою. Значення незалежності як невтручання полягає в тому, що в судових процесах має бути забезпечено незалежність діяльності прокурора від зовнішнього тиску та від неналежного внутрішнього тиску. Прокурори зобов'язані дотримуватися директив, керівних документів та інструкцій. У цьому сенсі значення прокурорської незалежності відрізняється від суддівської, що є ще одним підтвердженням факту самостійності прокуратури.

Таким чином, усе вищевикладене дає можливість сформулювати місце і роль прокуратури України в системі державної влади (рис. 1.1):



Рис. 1.1. Місце і роль прокуратури України в системі державної влади

Отже, місце і роль прокуратури України в системі державної влади полягає в тому, що вона є забезпечувальним органом судової влади, що здійснює функції

підтримання публічного обвинувачення в суді, організацію і керівництво питаннями під час кримінального провадження, здійснює нагляд за слідчими і розшуковими діями із залежністю від Президента України та Верховної Ради України з питання призначення Генерального прокурора.

1.2. Поняття та елементи організаційно-правового забезпечення діяльності прокуратури

Сьогодні важко уявити ефективну діяльність будь-якого державного органу без його належного організаційно-правового забезпечення.

В умовах інтеграції вітчизняного суспільства до стандартів ЄС відбувається трансформація державного механізму, адміністративний апарат якого потребує змін діяльності, перепрофілюючи свою діяльність на людиноцентристську теорію, згідно з якою публічна адміністрація має якнайповніше забезпечувати права та свободи щодо законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Вагоме місце в системі державного апарату займає прокуратура України, діяльність якої потребує вдосконалення. Адже ліквідувати її неможливо, оскільки вона є невід'ємним елементом механізму будь-якої держави. Її можна лише трансформувати, щоб вона працювала відповідно до європейських стандартів.

Закон України «Про прокуратуру» (ст. 3) розкриває основні засади діяльності прокуратури, до яких віднесено (рис. 1.2):

Відповідно до чинного законодавства, а саме Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII, 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 [18].

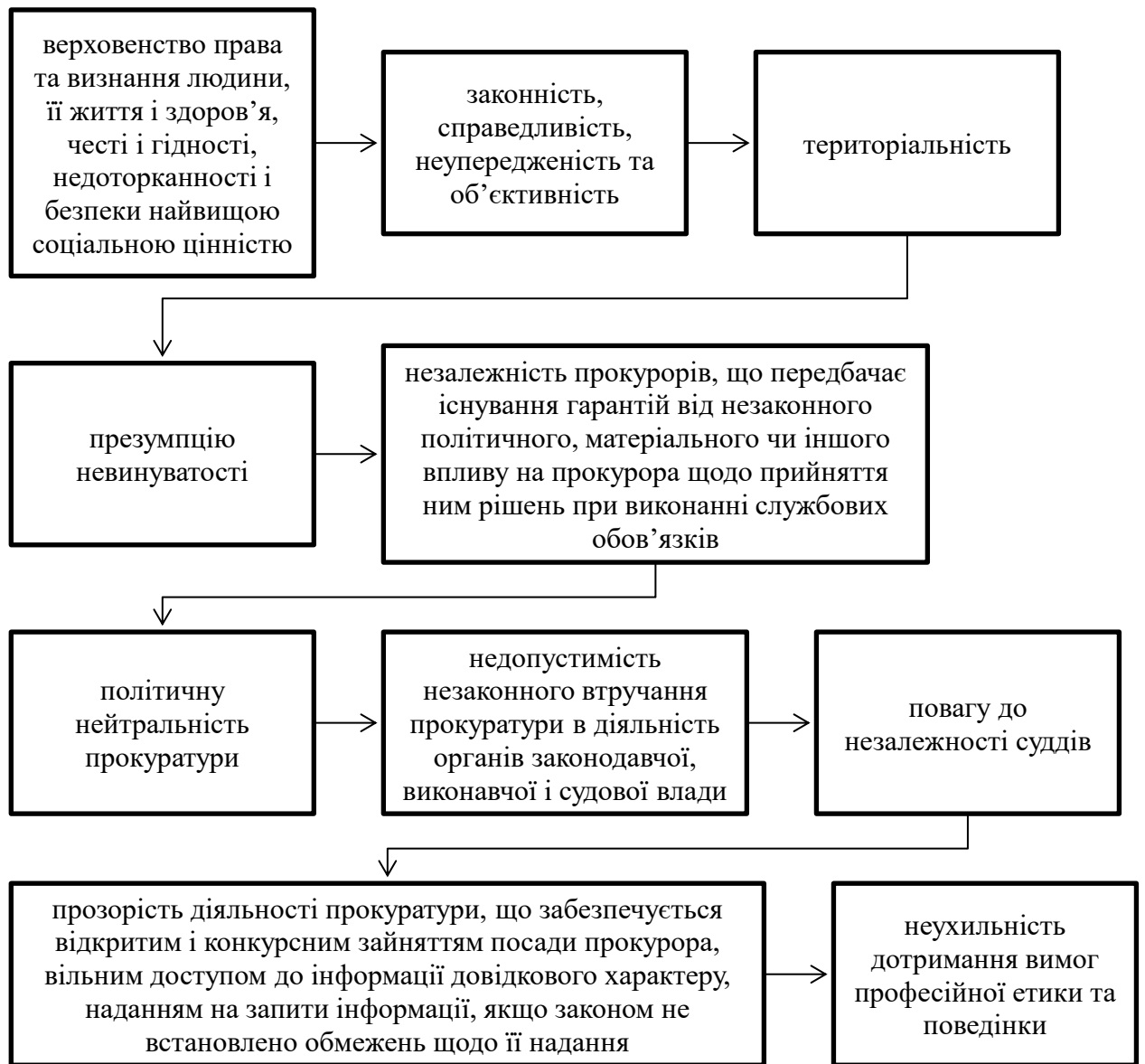


Рис. 1.2. Основні засади діяльності прокуратури

Також Закон визначає, що прокурори в Україні мають єдиний статус незалежно від місця прокуратури в системі прокуратури України чи посади, яку прокурор обіймає у прокуратурі.

Проаналізувавши положення національного законодавства, можна визначити, що організаційно-правовий статус прокуратури України – це сукупність організаційно-правових елементів, які визначають місце і роль Генеральної прокуратури, обласних, окружних, спеціалізованих прокуратур, і прокурорів в Україні, які характеризують зміст їх діяльності щодо виконання покладених на них завдань і функцій, а також визначають основи їх незалежності

з метою захисту прав, свобод і законних інтересів окремих осіб та всього суспільства.

Окресливши поняття організаційно-правового статусу прокуратури України, слід визначитися з його елементами. Поняття організаційно-правового статусу охоплює комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом. Тобто необхідною ознакою набуття особою організаційно-правового статусу є наявність у неї конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, які реалізуються цією особою в її правовідносинах.

Можна виділити дві групи елементів організаційно-правового статусу державних службовців органу прокуратури: елементи, які закріплені в статусі відповідної посади (посадові права та обов'язки, відповідальність); елементи, які не закріплені в статусі посади, наприклад – загальні права та обов'язки, обмеження і заборони, відповідальність, які стосуються і державних службовців загалом, і державних службовців органів прокуратури зокрема.

Таким чином, елементами організаційно-правового статусу прокуратури є:

- 1) функції прокуратури (визначені і проаналізовані у підрозділі 1.1);
- 2) права та обов'язки прокурорів;
- 3) підстави та порядок призначення прокурорів;
- 4) відповідальність у сфері діяльності прокуратури;
- 5) гарантії незалежності та соціального захисту прокурорів [29, с. 42].

Права та обов'язки прокурора – це обсяг компетенції, яка надана державою прокурорам у рамках поставлених їм до виконання завдань і функцій, що встановлені та гарантовані Конституцією і законами України, наділені особливим правовим змістом, реалізація яких впливає на поведінку й діяльність громадян, функціонування органів державної влади і посадових осіб, що здійснюються з метою досягнення інтересів як окремих осіб, так і держави в цілому.

Згідно зі ст. 19 Закону України «Про прокуратуру», визначено такі загальні права і обов'язки, які має прокурор (рис. 1.3)

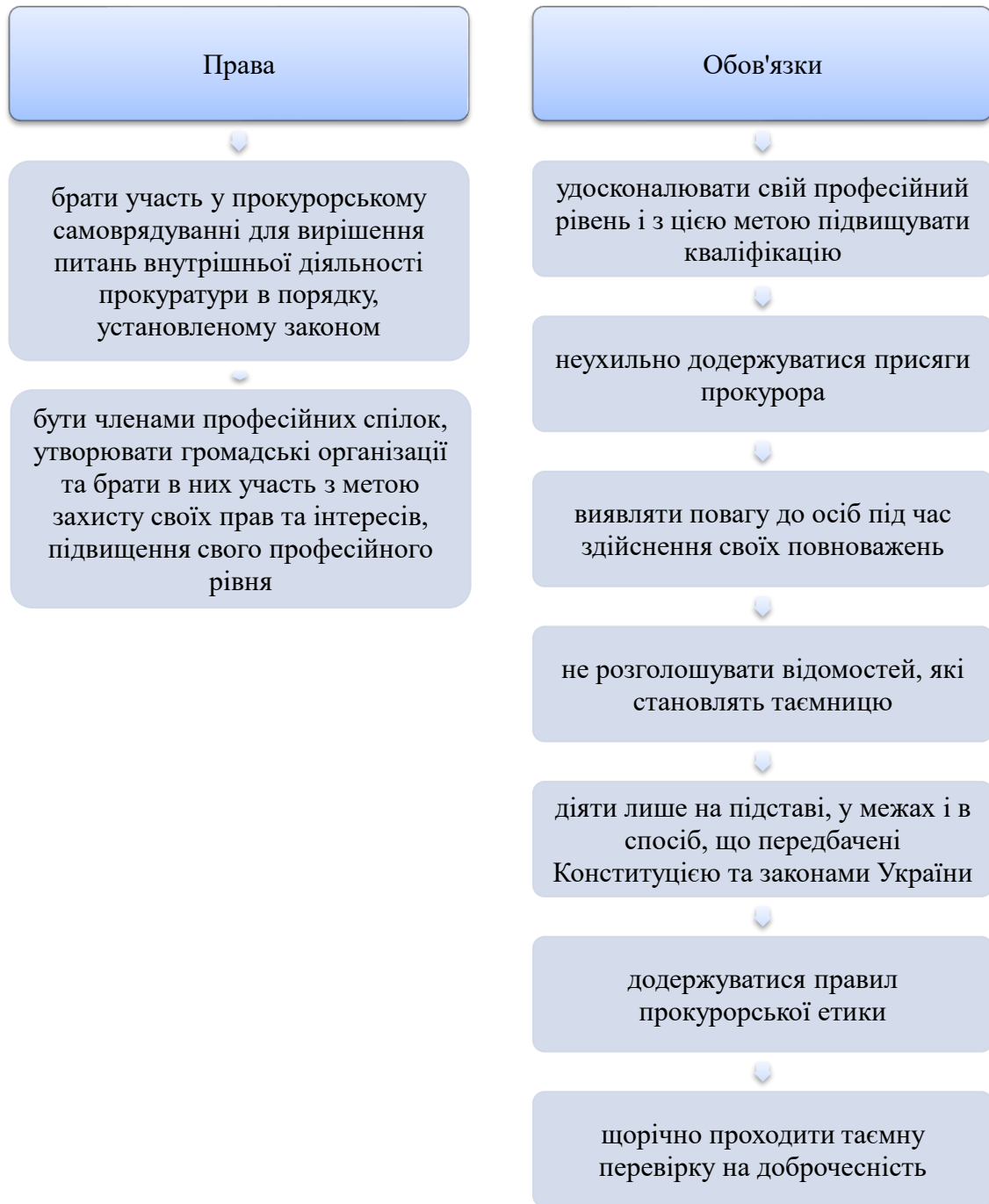


Рис. 1.3. Загальні права і обов'язки прокурора

Підстави та порядок призначення прокурорів базуються на європейських засадах добору на посаду і включають: проведення кваліфікаційного іспиту, спеціальної перевірки кандидата на посаду прокурора, конкурсу на призначення прокурором, первинної та спеціальної підготовки, стажування, прийняття присяги.

Законодавчо визначена відповідальність прокурора передбачає відшкодування державою шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю прокурора, незалежно від його вини в порядку, визначеному законом.

Держава, відшкодувавши шкоду, завдану прокурором, має право зворотної вимоги до нього в розмірі виплаченого відшкодування в разі встановлення в діях прокурора складу кримінального правопорушення за обвинувальним вироком суду щодо нього, який набрав законної сили.

Гарантії незалежності та соціального захисту прокурорів – це визначена законодавством система організаційно-правового забезпечення прокурорів, яка полягає в низці заходів, які спрямовані на належний рівень публічного захисту прокурора, його політичної та соціальної незалежності, матеріальної стабільності та в установленні європейських засад регулювання діяльності прокуратури.

Стаття 16 «Гарантії незалежності прокурора» Закону України «Про прокуратуру визначає, що незалежність прокурора забезпечується:

- особливим порядком його призначення на посаду, звільнення з посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності;
- порядком здійснення повноважень, визначеним процесуальним та іншими законами; заборонаю незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення повноважень прокурора;
- установленим законом порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури;
- належним матеріальним, соціальним і пенсійним забезпеченням прокурора;
- функціонуванням органів прокурорського самоврядування;
- визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки прокурора, членів його сім'ї, майна, а також іншими засобами їх захисту [18].

Крім того, 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. 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

Соціальне забезпечення прокурорів складається з їх заробітної плати (посадовий оклад, премії та надбавки), відпустки, матеріально-побутового забезпечення, заходів соціального захисту, пенсійного забезпечення.

Таким чином, розглянувши гарантії незалежності та соціального захисту прокурорів, можна визначити їх провідні особливості:

- спрямовані на підняття авторитетності прокуратури в суспільстві;
- полягають у низці організаційно-правових та інших заходів;
- визначають місце прокуратури в системі органів державної влади;
- забезпечують належний рівень самостійності інституту прокуратури;
- координують прокурорів різних рівнів на здійснення своїх повноважень відповідно до законів;
- спрямовані на встановлення європейських засадничих принципів діяльності у площині прокуратури.

Що стосується організаційного забезпечення діяльності прокуратури, то воно визначено у розділі X Закону України «Про прокуратуру» і полягає у тому,

що фінансування та належні умови функціонування прокуратури і діяльності прокурорів забезпечуються державою. Для цього у Державному бюджеті України передбачаються видатки на фінансування прокуратури не нижче рівня, що забезпечує можливість повного і незалежного здійснення її повноважень відповідно до закону. Чинне законодавство гарантує повне і своєчасне фінансування прокуратури та достатній рівень соціального забезпечення прокурорів.

В Україні діє єдина система забезпечення функціонування прокуратури. Фінансування прокуратури здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, а також інших джерел, не заборонених законодавством, у тому числі у випадках, передбачених міжнародними договорами України або проектами міжнародної технічної допомоги, зареєстрованими в установленому порядку [26, с. 6].

Функції головного розпорядника коштів Державного бюджету України щодо фінансового забезпечення діяльності прокуратури здійснюються Офісом Генерального прокурора.

Фінансування прокуратури здійснюється згідно з кошторисами і щомісячними розписами видатків, затвердженими Генеральним прокурором, у межах річної суми видатків, передбачених Державним бюджетом України на поточний бюджетний період.

Прокурор забезпечується окремим робочим місцем та необхідними для роботи засобами, а органи прокуратури – транспортними і матеріально-технічними засобами у порядку, затвердженому Генеральним прокурором, у межах видатків, затверджених у Державному бюджеті України на утримання органів прокуратури.

Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування забезпечують розташовані на їх території органи та установи прокуратури відповідними службовими приміщеннями на умовах оренди.

1.3. Європейський досвід організаційно-правового забезпечення діяльності прокуратури

Сьогодні держава Україна активно співпрацює з країнами ЄС, обираючи вектор на вступ до європейської співдружності через зміцнення партнерства, що виражається у проведенні спільних заходів, упровадженні позитивного досвіду, оскільки цей напрям є перспективним на шляху зміцнення нашої держави як демократичної країни.

З огляду на викладене, перед Україною постає проблема імплементації європейських стандартів у систему державної влади. Одним із важливих державних органів у цьому сенсі є органи прокуратури України, які на даний час перебувають на активному етапі свого реформування, і цей процес не можливо здійснити якісно без повноцінного наукового супроводу, що, у свою чергу, потребує аналізу досвіду провідних країн світу у досліджуваній сфері з метою його запозичення, вироблення такої моделі діяльності прокуратури, яка б відповідала передовим європейським стандартам.

У період євроінтеграційних перетворень, які відбуваються в Україні з моменту підписання Угоди про асоціацію з ЄС, одним із головних напрямів є реформування правоохоронних органів. У контексті цього відбувається реформа органів прокуратури, яка вже сьогодні має свої позитивні результати.

Наразі є очевидним, що функціонування інституту прокуратури в різних державах значною мірою обумовлено історичними чинниками, культурними та державно-правовими традиціями, що зумовило розмаїття моделей прокуратури залежно від місця в державному механізмові та виконуваних функцій

У цілому, проаналізувавши вимоги європейських стандартів та порівнявши системи функціонування й структурної будови органів прокуратури в країнах Європейського Союзу, можна зазначити, що, незважаючи на цілісність ЄС, єдиної моделі прокуратури як з організаційної, так і з функціональної сторони, не існує. Така відмінність пояснюється не тільки розбіжностями соціально-економічного і політичного життя держав Європейського Союзу, а й

тим, що схожі функції, які об'єктивно потрібні в будь-якому сучасному суспільстві, можуть реалізовуватися через різні правові інститути і механізми відповідно до національних правових особливостей.

Безумовно, якщо запозичити європейський досвід зразкового функціонування прокуратури якоїсь окремо взятої країни ЄС, точної гарантії того, що така модель органів прокуратури буде успішно реалізована та пристосована до національно-правових особливостей України, ніхто дати не зможе. Але для цього й існує практика тимчасового впровадження так званих пілотних проектів, а також механізми внесення змін до окремих нормативно-правових документів тощо [28, с. 2].

Аналіз діяльності прокуратур зарубіжних країн дає підстави стверджувати, що закріплення правового статусу прокуратури та визначення її функцій залежать не тільки від місця і ролі останньої в системі органів державної влади, а також від міри усталеності демократичних цінностей у державі й суспільстві. Зокрема, для постсоціалістичних держав характерними є збереження функцій загального нагляду, кримінального переслідування. Також чіткою є тенденція до суворого врегулювання законом переліку та меж повноважень прокурора. Крім того, прокуратура має повноваження щодо участі в судових процесах поза межами кримінального судочинства та право звернення до суду з позовом стосовно захисту прав, свобод та законних інтересів осіб.

У державах з усталеними демократичними традиціями місце й роль прокуратури або квазіпрокурорських органів (посадових осіб) варіюється. Традиційними є функція підтримання обвинувачення в суді та значна правозахисна роль органів прокуратури, яка реалізується через правові можливості реагування на звернення громадян. Спільною для всіх моделей прокуратури є насамперед відсутність особистої зацікавленості у розгляді справи, участь у судових процесах для захисту інтересів держави, а також визначення гарантій незалежності з боку держави для ефективного виконання прокурорами своїх функцій. Саме на ці чинники варто зважати у разі запозичення позитивного досвіду прокуратур провідних країн Європейського

Союзу та вивчення питань щодо доцільності впровадження тих чи інших зразків у практичну діяльність органів прокуратури нашої держави.

Отже, спираючись на європейський досвід, слід закріпити серед конституційних функцій прокуратури представництво інтересів громадянина в суді у випадках, визначених законом (як це закріплено в статті 2 Закону України «Про прокуратуру»), оскільки сьогодні прокуратура наділена повноваженнями лише щодо представництва інтересів держави в суді у виняткових випадках і в порядку, що визначені законом (стаття 131-1 Конституції України) [18]. Також нова редакція Закону України «Про прокуратуру» зазначену функцію – представництво інтересів громадянина або держави в суді, обмежує цим законом та главою 12 Цивільного процесуального кодексу України. Також доцільно впровадити практику забезпечення права звернення прокуратури до суду з позовом в інтересах громадян, зокрема, пільгової категорії осіб, а також участі в судових процесах, з метою захисту їх прав, свобод та законних інтересів.

Дослідивши функціональну спрямованість прокуратур провідних держав ЄС, можна узагальнити особливості їх діяльності. Так, відповідно до Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи Rec (2000) 19 щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, прокуратури країн-учасниць Європейського Союзу виконують функції, згідно з якими прокурори в усіх системах правосуддя (рис. 1.4).

У принципах, закріплених у Висновку №3 (2008) Консультативної ради Європейських прокурорів (КРЕП) про «Роль прокуратури за межами сфери кримінального права» щодо особливих повноважень прокурорів за межами кримінальної юстиції, визначено:

– компетенція органів прокуратури поза межами кримінального судочинства не повинна бути такою, що обмежує права осіб на подання позову або захист своїх інтересів у чесному та неупередженому судовому засіданні, навіть у випадках, коли прокуратура діє або має намір діяти як одна із сторін;



Рис. 1.4. Функції прокуратури у країнах ЄС

– у випадках, коли прокуратура уповноважена приймати рішення, які стосуються прав і обов’язків осіб, повноваження органів прокуратури мають бути жорстко обмежені, визначені законом, і не можуть перешкоджати праву сторін формувати засіб правового захисту фактично й за законом у незалежному та неупередженому судовому засіданні [27, с. 144].

Зазначені принципи є універсальними та повинні бути враховані органами прокуратури України під час реалізації своїх функцій у повсякденній діяльності.

Зокрема, однією із нагальних проблем залишається питання доцільності визначення місця прокуратури України в державному механізмі. Такі

демократичні європейські держави, як Бельгія, Іспанія, Італія, Нідерланди, Греція, Франція, Латвія, Болгарія, Румунія обрали шлях віднесення прокуратури до судової гілки влади. В окремих державах прокуратура підпорядковується Міністру юстиції (Австрія, Бельгія, Данія, Франція, Нідерланди, Польща, Естонія). В Італії, Румунії прокуратура посідає проміжне становище між виконавчою та судовою владою. На сьогодні органи прокуратури України є незалежним органом державної влади, але останнім часом зроблено певні кроки, що свідчать про перспективу її можливого віднесення до судової гілки влади, зокрема, віднесення прокуратури у той же розділ Конституції, що й суд – «Правосуддя».

Щоб проаналізувати практику самостійного функціонування прокуратури, доцільно звернутися до аналізу досвіду Польщі, акцентувавши увагу на позитивних тенденціях. Так, прокуратура Республіки Польща, відповідно до Закону про прокуратуру 2016 р., є незалежним органом державної влади, основними завданнями якого є забезпечення верховенства закону і судового переслідування злочинів. Однак, має місце поєднання посади Міністра юстиції та Генерального прокурора, що є досить дискусійним. Це пов'язано з тим, що Міністр юстиції Польщі, з одного боку, є активним політиком та членом політичної партії, який бере участь у парламентських виборах, а з іншого – є керівником усіх прокурорів держави.

Поряд із цим, слід звернути увагу на принцип позапартійності закріплений у статті 97 §1 Закону, який регламентує, що на час зайняття посади прокурор не може належати до політичної партії та брати участь у жодній політичній діяльності [5, с. 105].

З огляду на це, досвід роботи прокуратури Польщі не може слугувати зразком для органів прокуратури України, оскільки як саме поєднання посади Міністра юстиції та Генерального прокурора є досить суперечливим, так і впровадження у нашій країні такого досвіду, скоріше за все, призведе до залежності прокуратури від виконавчої влади, а відповідно – лобіювання інтересів певного кола посадових осіб.

У Литві прокуратура є незалежним державним органом у системі кримінальної юстиції, хоча тяжіє до судової влади. Повноваження прокуратури Литви досить широкі, вони стосуються як кримінального переслідування, так і захисту публічних інтересів, це зокрема: організація досудового розслідування і керівництво його проведенням; здійснення контролю за діяльністю службових осіб різних державних інституцій, які за законом уповноважені проводити досудове розслідування; здійснення переслідування в кримінальному порядку від імені держави; здійснення нагляду за приведенням до виконання судових рішень у кримінальних справах (але без здійснення нагляду за виконанням вироку); координація зусиль різних органів кримінальної юстиції в боротьбі зі злочинністю; безпосереднє проведення досудового розслідування в повному обсязі або окремі слідчі дії в тих випадках, коли досудове розслідування проводиться службовими особами інших органів; підтримання обвинувачення в суді; захист публічних інтересів; розгляд звернень громадян; участь у підготовці та виконанні національних і міжнародних програм попередження злочинності; міжнародне співробітництво в галузі правової допомоги у кримінальних справах; участь у законотворчому процесі.

Таким чином, прокуратура Литви більшою мірою є органом судової влади, спеціалізованим для кримінальної юрисдикції, оскільки здійснює свої повноваження переважно в кримінальних провадженнях, проте має також різного роду публічні адміністративні повноваження, зокрема координування, представництва та співробітництва, професійного розвитку, тощо.

Аналізуючи особливості діяльності прокуратур провідних країн ЄС, слід звернути увагу на досвід Франції, в якій прокуратура віднесена до виконавчої гілки влади і підпорядковується Міністерству юстиції. Прокурори призначаються згідно з указом Президента Республіки на підставі рекомендації Вищої судової ради. Система добору кадрів для прокуратури ґрунтується на принципі єдності судового корпусу, який впливає із взаємопов'язаних функцій суддів і прокурорів. Прокурор може в будь-який момент своєї кар'єри стати суддею і навпаки. Ця можливість переміщення між суддівським корпусом та

прокуратурою є джерелом збагачення професійного досвіду. У нашій державі також існує практика призначення особи, яка раніше працювала суддею, на посаду прокурора чи навпаки, але це, на відміну від Франції, не є системою.

В організаційно-структурному аспекті прокуратура Франції є централізованою системою органів. Вона діє в особі генеральних прокурорів, генеральних адвокатів та їх заступників при апеляційному та касаційному суді, прокурорів республіки та їх заступників при судах великої інстанції, що мають статус магістратів судової системи. Структура прокуратури збігається зі структурою судів. Прокуратура розглядається як орган, що захищає інтереси суспільства, тому деякі їх посади, наприклад, помічників генерального прокурора, називають генеральними адвокатами.

При кожному апеляційному суді є генеральний прокурор зі своїми помічниками. Він безпосередньо підпорядковується Міністру юстиції і має право давати вказівки всім посадовцям прокуратури в районі компетенції апеляційного суду. Під його наглядом перебувають і всі посадові особи судової поліції.

Генеральний прокурор особисто або через своїх заступників підтримує обвинувачення в апеляційному суді та суді присяжних. Республіканські прокурори перебувають при судах малої і великої інстанцій, при виправних трибуналах і здійснюють кримінальне переслідування у всіх справах в районі дії трибуналу. Вони особисто або через заступників підтримують обвинувачення в більшості судів присяжних у виправних трибуналах, а за необхідності і в поліцейських трибуналах та підпорядковуються генеральним прокурорам при апеляційних судах.

При цьому специфіка діяльності прокуратури Франції суттєво відрізняється від прокуратури України, що зумовлено насамперед тим, що структура прокуратури збігається зі структурою судів, а також підпорядкованістю Міністерству юстиції [4, с. 252].

Відповідно до французького законодавства, прокурори можуть брати участь у цивільному судочинстві. При цьому прокурор може як залучатися до

вже розпочатої цивільної справи, зокрема, для надання певного висновку, так і самотійно, за власною ініціативою порушувати такого роду справи шляхом звернення до суду із цивільним позовом. У передбачених законом випадках, зокрема, у справах про зміну особистого правового статусу громадян, участь у процесі прокурора обов'язкова. Законодавець надав прокуратурі України схожі із прокуратурою Франції повноваження щодо участі у цивільному судочинстві, але з урахуванням певних особливостей, визначених Цивільним кодексом України.

Французький досвід організації та функціонування прокуратури в подальшому був сприйнятий цілим рядом європейських країн, в тому числі Німеччиною, в якій цей орган був створений у 1818 р. і проголошений таким органом, який повинен неупереджено здійснювати правоохоронні функції. При цьому, в Німеччині відсутній спеціальний Закон про прокуратуру», а діяльність прокуратури регулюється федеральним Законом про судоустрій, а також Кримінально-процесуальним кодексом, Положенням про організаційну структуру прокуратури і Правилами внутрішнього розпорядку прокуратури.

Отже, прокурори Німеччини здійснюють свої повноваження при суді, але вони не є носіями судової влади, хоча структурно й входять до системи правосуддя. Організаційно структура прокуратури в Німеччині, на відміну від України, відповідає структурі судової системи й закріплюється законодавством про судоустрій, що також можна вважати позитивним чинником.

У політичному плані посада Генерального федерального прокурора в Німеччині не залежить від розстановки політичних сил. Основна сфера діяльності прокуратури Німеччини знаходиться в площині кримінального переслідування та виконання рішень у кримінальних справах. Зазвичай, прокуратуру називають органом розслідування та звинувачення, однак, не враховують те, що прокуратури близько 65%-70% усіх розслідувань, які проводяться в них, призупиняють, і в результаті цього лише приблизно в 1/3 справ висувають звинувачення або подають клопотання в суд про постановлення судового наказу.

Аналізуючи позитивний досвід діяльності прокуратур провідних країн Європейського Союзу, доцільно звернути увагу на порядок додержання принципу незалежності працівниками прокуратур ЄС. У конституції Болгарії теза про незалежність прокурора звучить так: «...під час здійснення своїх функцій прокурори підкоряються лише закону». У Франції прокурор під час здійснення своїх обов'язків повністю незалежний, в тому числі у відношенні до суду, не підлягає відводу, на відміну від суддів і присяжних. В Іспанії органи прокуратури виконують свої завдання на основі принципів єдності дій, ієрархії, підпорядкування закону, вони незалежні від впливу політичних партій.

Підсумовуючи особливості позитивного досвіду діяльності прокуратур провідних країн ЄС, варто зазначити, що у нашій державі Закон України «Про прокуратуру» в новій редакції від 2014 р. спрямований на вдосконалення законодавчих засад організації та діяльності прокуратури України з метою імплементації європейських стандартів, позбавлення прокуратури надмірних повноважень щодо здійснення нагляду за додержанням законів, запровадження положень, покликаних підвищити професійність прокурора та його незалежність, а також передбачити участь органів прокурорського самоврядування у вирішенні питань, пов'язаних із діяльністю прокуратури, що безумовно відповідає основним принципам діяльності організації і функціонування прокуратур провідних країн Європейського Союзу.

Також необхідно зазначити, що урахування зарубіжного досвіду функціонування органів прокуратури в інших країнах повинно дати вагомий результат і забезпечити становлення конституціоналізму в Україні. Окрім того, під час визначення стану прокуратури України у системі державного механізму та шляхів її реформування слід враховувати національні й історичні особливості правової системи нашої держави.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ ОРГАНІЗАЦІЇ І УПРАВЛІННЯ ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

2.1. Реалізація організаційно-правових форм і методів у сфері забезпечення діяльності прокуратури України

Організаційно-правове забезпечення діяльності прокуратури відіграє важливу роль у процесі реалізації нею основної функції. Слід звернути увагу, що зміст організаційно-правового регулювання діяльності прокуратури в Україні полягає у здійсненні нормативно-організаційного, цілеспрямованого та результативного впливу із застосуванням відповідного арсеналу організаційно-правових засобів на ті суспільні відносини, що виникають під час виконання прокуратурою покладених на неї завдань.

Отже, належне організаційно-правове забезпечення діяльності органів прокуратури в Україні як складова частина регулювання їх діяльності є необхідною передумовою підвищення результативності діяльності вказаних органів в Україні.

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

Організація роботи прокурора повинна розглядатись у статичі та динаміці. Організація роботи у статичі – це комплекс заходів, що спрямовані на

раціональний поділ праці, створення й підтримання організаційного ладу, належних умов праці, здорової психологічної атмосфери в колективі. Динамічну сторону утворює повсякденна процесуальна та непроцесуальна діяльність прокурорів, котра пов'язана з постановкою конкретних завдань, контролем за їх виконанням, оцінкою проведеної роботи.

Розглядаючи завдання управління органами прокуратури, слід зазначити, що вони впливають із актуальності ситуації взаємовідносин між прокуратурою та іншими суб'єктами соціальнополітичного процесу і полягають у підвищенні статусу прокуратури. До завдань управління органами прокуратури в такому випадку належать (рис. 2.1) [36, с. 167]:

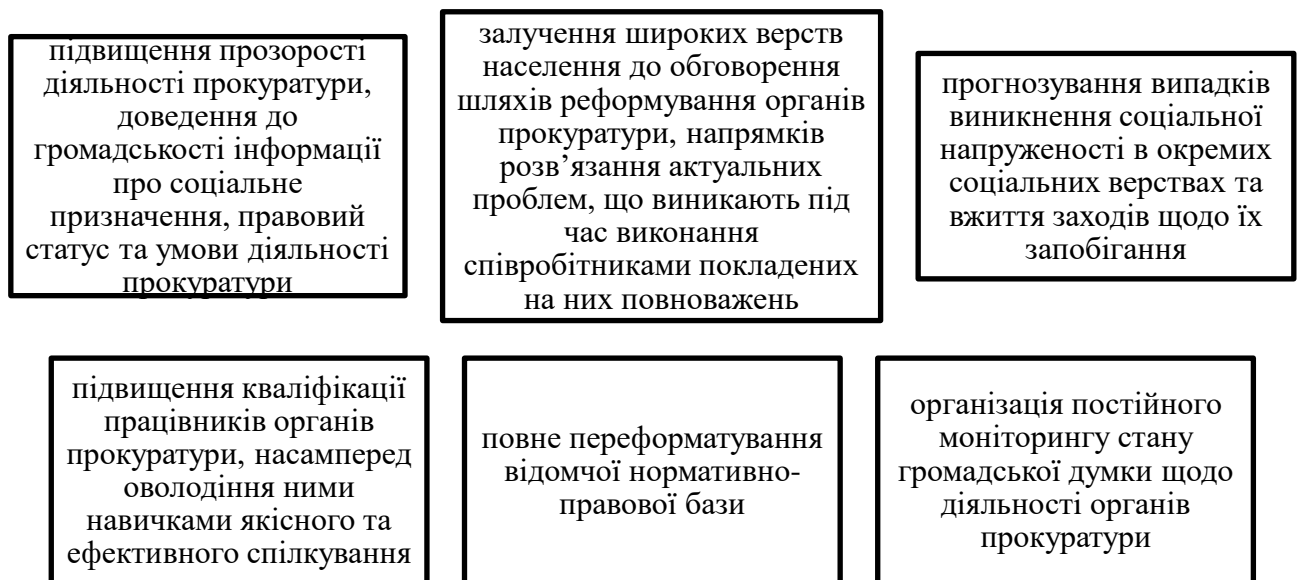


Рис. 2.1. Завдання управління органами прокуратури

Сучасну організацію роботи прокуратури можна розглядати у вузькому та широкому значеннях: перше дає змогу упорядкувати прокурорську працю з метою підвищення її ефективності за допомогою оптимального розподілу обов'язків, науково обґрунтованого планування роботи, створення у трудових колективах організаційного порядку і належних умов праці, а друге охоплює також заходи щодо удосконалення прокурорської системи та її органів, заходи

вищестоящих прокурорів і органів прокуратури щодо управління підпорядкованими прокуратурами.

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

Ознаки організаційної форми діяльності прокуратури:

- дозволяють на практиці реалізувати зазначені завдання та функції прокуратури;
- є способом вираження сутності їх управлінської діяльності;
- являють собою правову конструкцію нормативного впорядкування діяльності прокуратури;
- указують на методи, за допомогою яких прокуратура здійснює управлінський вплив на піднаглядних суб'єктів;
- забезпечують безпосередню реалізацію повноважень прокуратури;
- відображають практичну діяльність посадових осіб прокуратури;
- прямо або опосередковано закріплюють вимоги Закону України «Про прокуратуру» та інших нормативно-правових актів щодо статусу прокуратури.

Структура прокуратури не обмежується тільки роботою самих прокурорів. Існують й інші підрозділи, призначенням яких є забезпечення діяльності прокурорів, працівники цих підрозділів переважно є державними службовцями. Керівники цих підрозділів також наділені адміністративними повноваженнями і управляють колективами працівників. Натомість категорії адміністративних посад самих прокурорів передбачені у законі, а також у відомчих документах Генеральної прокуратури України.

Наприклад, Регламент офісу Генерального прокурора України визначає, що самостійний структурний підрозділ Генеральної прокуратури - це Головне управління, управління, відділ, що відповідно до затвердженої структури не входять до складу інших підрозділів і підпорядковуються безпосередньо заступнику Генерального прокурора України або Генеральному прокурору України.

Менеджмент має призначення – якісне упорядкування відносин у керованих підрозділах прокуратур для ефективного їхнього функціонування й виконання визначених завдань. Наприклад, Регламент офісу Генерального прокурора України визначає, що робота структурних підрозділів центрального апарату організовується, як правило, за зональнопредметним принципом з використанням спеціалізації працівників, закріплення за ними зон і предметів (тем) як дієвого засобу підвищення ефективності прокурорсько-слідчої діяльності. За кожним працівником структурного підрозділу визначаються функціональні обов'язки та права, закріплюються прокуратури обласного рівня та предметні напрями роботи, встановлюється обов'язковий перелік інформації, документів, матеріалів і статистичних даних, необхідних для виконання покладених на нього завдань [53].

У Регламенті офісу Генерального прокурора України також зазначено, що структурні підрозділи Генеральної прокуратури України роботу на своїх напрямках організовують з урахуванням галузевих наказів Генерального прокурора України, основного плану роботи, рішень колегії, нарад, доручень, вказівок, інших організаційно-розпорядчих документів Генеральної прокуратури України.

Основні засади реалізації організаційно-правових форм і методів у сфері забезпечення діяльності прокуратури України визначені в наказі офісу Генерального прокурора «Про загальні засади організації роботи в органах прокуратури України» від 7 серпня 2020 р. № 365 [46]

Дослідження структури та змісту цього документа, дає можливість визначити наступні групи відносин, регулювання яких він здійснює:

1. Визначає основних суб'єктів управлінської та організаційної діяльності: ними є перший заступник та заступники Генерального прокурора, заступник Генерального прокурора – керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, керівники обласних, окружних та спеціалізованих на правах обласних та окружних прокуратур, їхні перші заступники та заступники, керівники структурних підрозділів. Таким чином, ці посадові особи на нормативному рівні визначаються відповідальними на належну організаційну діяльність, і це природно, адже, якщо проаналізувати категорії цих посадовців, ми бачимо, що усі вони віднесені до категорії керівників, отже, наділені найбільшими управлінськими можливостями.

2. Формуються загальні пріоритети організації:

- забезпечення належної організації діяльності підпорядкованих органів прокуратури та працівників, спрямовування її на ефективне виконання покладених на прокуратуру функцій;

- удосконалення організації роботи, управління та контролю виконання, впровадження їх новітніх форм і методів, у тому числі з використанням сучасних інформаційних технологій;

- забезпечення діяльності 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;

- принципове реагування на посягання на незалежність прокурорів у здійсненні повноважень, факти незаконного впливу органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших державних органів, їхніх посадових та службових осіб, а також фізичних і юридичних осіб та їх об'єднань на прокурорів з метою прийняття ними рішень при виконанні службових обов'язків.

- недопущення обмежень або порушень самостійності прокурорів при виконанні ними повноважень та прийнятті рішень про порядок їх здійснення.

– відкритість та прозорість діяльності органів прокуратури, інформування суспільства про їх діяльність органів прокуратури з періодичністю та у спосіб, установлений ст. 6 Закону України «Про прокуратуру» [18].

Таким чином, закріплюється важливість розвитку нових форм діяльності, а також оптимізація вже існуючих. Крім того, чітко визначені нормативні вказівки Генерального прокурора України до підпорядкованих прокурорів щодо принципів організації роботи, забезпечення гарантій незалежності та транспарентності прокурорів.

3. Визначаються засади формування оптимальної структури конкретного органу прокуратури. Зокрема, зазначається, що визначення кількісного складу прокурорів та інших працівників прокуратур, належний розподіл обов'язків між їх керівництвом і працівниками вважаються важливими організаційноуправлінськими чинниками та повинно здійснюватися з урахуванням загальних обсягів роботи, індивідуального навантаження, дотримуючись виваженого підходу та раціонального співвідношення між штатними одиницями керівників, прокурорів та інших працівників. На Офіс Генерального прокурора та обласні прокуратури покласти організаційне забезпечення і координацію діяльності прокуратур нижчого рівня, спрямування їхньої роботи з метою забезпечення ефективного виконання функцій прокуратури.

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

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

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

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

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

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

10. Визначаються основні критерії оцінки ефективності діяльності органів прокуратури, якими визнаються додержання Конституції та законів України при здійсненні прокурорських повноважень відповідно до визначених законом засад діяльності прокуратури, забезпечення належної організації роботи і управління, повноти та своєчасності вжиття заходів до усунення порушень закону, реальний захист та поновлення порушених прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави, відшкодування завданих збитків [46].

Таким чином, на основі положень цього документа в повній мірі формуються уявлення про організацію роботи прокуратури, однак не розкривають конкретні управлінські процедури, методи, засади тощо. Для того, щоб розуміти, як працює прокуратура, треба проаналізувати управлінський процес, який здійснюється в ній, його форми і методи.

Одним із основних моментів у характеристиці організаційно-правового статусу будь-якого органу державної влади є виявлення і аналіз його форм та методів діяльності, адже залежно від того, в яких формах і за допомогою яких методів відбувається реалізація його функцій та з якою ефективністю, можна судити про сам орган державної влади, про його основні риси, значення в житті держави і суспільства, а також про перспективи його існування та розвитку.

Саме завдяки здійсненню прокуратурою функцій у притаманних їй формах і методах втілюються в життя її завдання. Таким чином, форми та методи діяльності органів прокуратури є зовнішнім проявом їх функцій та завдань.

Грунтовний аналіз організаційно-правового забезпечення діяльності прокуратури в умовах євроінтеграції не можливий без дослідження форм і методів, а також особливостей їх використання та правового регулювання.

Формою діяльності прокуратури є зовнішній прояв об'єктивно відображених дій, які в сукупності становлять однорідну діяльність з виконання покладених на неї завдань і функцій. Це визначення загалом відображає природу форми діяльності прокуратури, але є неповним, оскільки відсутнє посилання на нормативне врегулювання зовнішніх способів вираження повноважень органів прокуратури.

Водночас форма організаційно-правового забезпечення прокуратури – це визначене законодавством або локальними актами зовнішнє вираження однорідної системи дій органів прокуратури, способів та засобів їх здійснення, метою якої є створення умов для реалізації громадянами своїх прав, захист цих прав від порушень з боку органів державної влади, їх посадових осіб, громадян, та їх відновлення у разі порушення.

Зважаючи на це, пропонуємо під формою організаційно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури розуміти правові та неправові шляхи реалізації визначених законодавством функцій з метою захисту прав і свобод людини та інтересів держави.

Водночас варто зазначити, що форми прокурорського нагляду знаходять свій прояв як під час нагляду за провадженням досудового розслідування, так і безпосередньо в судовому порядку. Зокрема, формами прокурорського нагляду, якими наділені органи прокуратури під час здійснення нагляду за досудовим розслідуванням є визначені законом засоби реалізації повноважень прокурора. У свою чергу, прикладом реалізації форм у судовому порядку є представництво інтересів держави в суді, що є правовідновлювальною або правозахисною формою забезпечення прав держави, оскільки переважно звернення до суду відбувається за фактичним порушенням прав і законних інтересів держави, а також з метою його відновлення або відшкодування завданої шкоди.

Однак, під час судового розгляду завданням прокурора є також контроль за законністю та своєчасністю дій і рішень судді. У цьому разі забезпечення прав держави набуває попереджувальної (забезпечувальної) форми, оскільки прокурор створює умови для належної і повної реалізації своїх прав або інших учасників судового провадження. Варто відзначити, що кожна із зазначених класифікацій форм діяльності прокуратури не охоплює усі способи реалізації покладених на цей орган завдань.

Тому доцільно виділити такі форми діяльності органів прокуратури (табл. 2.1) [64, с. 136]:

Таблиця 2.1

Форми діяльності органів прокуратури

| Форма | Зміст форми |
|--------------------|---|
| Процесуальна форма | Під час виконання покладених на цей орган функцій прокурори вчиняють певні процесуальні дії. Відповідно до Закону України |

| | |
|--------------------------|---|
| | «Про прокуратуру», прокурори здійснюють представництво держави у суді, підтримання публічного обвинувачення в суді, подання позовної заяви в порядку цивільного, адміністративного, господарського судочинства. У свою чергу, виходячи з процесуальної мети, пропонуємо цю функцію поділити на дві допоміжні: представницьку, спрямовану на захист інтересів громадянина або держави, та підтримання публічного обвинувачення в суді, сутність якого полягає у доведенні перед судом обвинувачення з метою забезпечення відповідальності особи, яка вчинила правопорушення. |
| Координаційна діяльність | здійснення прокурорами координаційних дій з організації нагляду за додержанням законів правоохоронними органами. Основною формою координації є проведення координаційних нарад з керівниками правоохоронних органів, на яких заслуховується інформація щодо їхньої діяльності у сфері протидії злочинності. Рішення координаційної наради є обов'язковими до виконання всіма зазначеними в ньому правоохоронними органами. Порядок та інші форми координації затверджуються наказом Генерального прокурора. |
| Забезпечувальна форма | Застосуванні прокурором заходів примусового характеру. Зокрема, вимагати від посадових чи службових осіб надання пояснень щодо допущених порушень, знайомитися з матеріалами провадження, вимагати від керівників контролюючих органів проведення перевірок підпорядкованих і підконтрольних органів, застосуванні інших заходів примусового характеру тощо. |
| Організаційна форма | Забезпечує виконання таких організаційних функцій, як прийом громадян, виконання функціональних обов'язків, організацію та проведення нарад, звітування та інформування населення про діяльність прокуратури, надання узагальнених статистичних та аналітичних даних тощо. |

Під методами діяльності прокуратури розуміють сукупність зафіксованих у нормах прийомів (засобів) впливу на суспільні відносини, що становлять її предмет, застосування яких дає змогу створити належні умови для реалізації і захисту прав громадян, нормального функціонування громадянського суспільства і держави. У свою чергу, методи діяльності прокуратури є способом впливу на управління системою органів прокуратури з метою реалізації визначених за цим відомством повноважень.

Під методами діяльності прокуратури слід розуміти способи впливу та прийоми, притаманні прокуратурі, визначені Конституцією України і законодавством, у процесі реалізації покладених функцій з метою захисту прав, свобод людини та інтересів держави.

До методів можна віднести:

- примусовий;
- договірний;
- превентивний;
- заохочувальний.

Так, Закон України «Про прокуратуру» дає можливість працівникам цього органу вдаватися до договірного методу на основі пункту 2 частини 8 статті 23: прокурор для визначення вартості активів з ознаками необґрунтованості в межах своєї компетенції може залучати на добровільній основі, у тому числі на договірних засадах, кваліфікованих спеціалістів та експертів, у тому числі іноземців, з будь-яких установ, організацій, контрольних і фінансових органів.

Також, відповідно до статті 19, прокурори можуть брати участь у прокурорському самоврядуванні для вирішення питань внутрішньої діяльності прокуратури у порядку, встановленому законом. Прокурори мають право бути членами професійних спілок, утворювати громадські організації та брати в них участь з метою захисту своїх прав та інтересів, підвищення свого професійного рівня [18].

Основу превентивного методу становлять різноманітні способи, засоби, прийоми безпосереднього впливу органу і безпосередньо його працівниками на об'єкти управління з метою виконання поставлених перед останніми завдань та функцій. Завдяки методам здійснення превентивної діяльності досягається мета, виконуються завдання і реалізуються функції органу. Відповідно, органи прокуратури реалізують цей метод шляхом здійснення нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, та повноважень щодо нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень (ст. 17).

Наразі заохочення для працівників органів прокуратури нашої держави урегульовуються Положенням про відомчі заохочувальні відзнаки прокуратури України, затвердженого наказом офісу Генерального прокурора України від 12

листопада 2021 р. за № 353. Згідно з цим Положенням, у прокуратурі України встановлюються такі відомчі заохочувальні відзнаки:

- Подяка Генерального прокурора;
- Грамота Генерального прокурора;
- Почесна грамота Генерального прокурора;
- нагрудний знак «За сумлінну службу в органах прокуратури»;
- нагрудний знак «Почесний працівник прокуратури України»;
- нагрудний знак «Ветеран прокуратури України».

Вищою відзнакою прокуратури України є нагрудний знак «Почесний працівник прокуратури України» [43].

Таким чином, до організаційно-правових форм управління в органах прокуратури доцільно віднести:

- аналітичну роботу;
- планування роботи;
- проведення нарад, зборів трудового колективу, інших заходів внутрішньо-організаційного спрямування;
- діловодство;
- забезпечення управління органами прокуратури (інформаційне, кадрове, матеріально-технічне, фінансове);
- надання методичної допомоги підпорядкованим підрозділам.

Регламент офісу Генерального прокурора України закріплює такі організаційні форми управління:

- планування роботи;
- порядок здійснення управлінського впливу шляхом надсилання завдань, доручень та листів підпорядкованим прокурорам;
- порядок прийняття колегіальних рішень з найбільш важливих питань, а також засади функціонування колегіальних органів;
- організація проведення нарад;
- організація розгляду документів;

- організація контролю виконання;
- організація перевірок діяльності підпорядкованих прокуратур;
- організація роботи з інформацією, поширення та впровадження позитивного досвіду [53].

Незважаючи на достатньо комплексну та різносторонню наукову розробку проблем управління в органах прокуратури, дотепер відсутнє чітке уявлення про безумовну та вичерпну концепцію управлінської діяльності в цих органах. Менеджмент в органах прокуратури, як основна категорія, яка характеризує саме управлінські процеси, за деякими виключеннями, взагалі не вживається, що сприяє формуванню понятійних неузгодженостей, застосуванню шаблонів, які не розкривають особливості прокурорської сфери. Регламент Генеральної прокуратури України за структурою та змістом не здатен забезпечити ефективність організації та управління в системі прокуратури. Слід також зауважити, що цей документ є орієнтиром для формування регламентів прокуратур нижчих рівнів, що також не сприяє підвищенню ефективності управління на регіональному та місцевому рівнях. Прокуратура України на шляху до нової європейської моделі діяльності також повинна запроваджувати новітні форми і методи організації управління, розширювати можливості сучасного менеджменту, включаючи способи, форми та методи кризового менеджменту. Зважаючи на зазначене, доцільно розробити та прийняти новий Регламент Генеральної прокуратури України, який повністю був би сформований за новими принципами і врахував би сучасні тенденції зміни статусу прокуратури, а також зміг би інтегрувати в практичну діяльність новітні методи менеджменту.

2.2. Статус керівника органу прокуратури

Реформа правоохоронних органів в Україні, що проходить у світлі євроінтеграційних процесів, помітно залишає свій слід і на управлінській діяльності, переформатування якої інколи принципово змінює уявлення про статус державної інституції. Незважаючи на те, що обсяг повноважень органів

прокуратури поза межами кримінального переслідування суттєво обмежено із прийняттям Закону України «Про прокуратуру», реалізація участі у відносинах управлінської діяльності є невід'ємним елементом правового статусу прокуратури, в першу чергу як суб'єкта публічного управління.

При цьому, особлива увага до керівника прокуратури пояснюється складною дуалістичною природою його місця у відносинах управлінської діяльності: як елемент управлінського впливу на внутрішню організаційну та зовнішню функціональну спрямованість прокуратури. Пошук ефективної моделі комбінації менеджерських та правоохоронних начал у службовій діяльності керівника є запорукою не тільки високого рівня законності правоохоронної системи, а й побудови високотехнологічної владної вертикалі прокуратури за європейським зразком.

Як відомо, в будь-якій сфері соціальної організації роль керівника помітно відрізняється від інших учасників в першу чергу наявністю такої властивості як обсяг волі. В сфері публічного управління межі дискреційних повноважень тотожні величині відповідальності за прийняті рішення. У зв'язку із цим, закономірно, що стандарт вимог професійної компетентності до керівників значно вищий, ніж до інших державних службовців [67, с. 50].

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

Керівниками прокуратури є посадові особи органів прокуратури, які на постійній основі здійснюють управління різними підрозділами органів прокуратури, мають ввірений підлеглий колектив і реалізують управлінські

функції. Специфічним для прокуратури є співпадіння термінів «керівник» і «прокурор». Керівник органу прокуратури і сам орган прокуратури становлять аналог управлінської системи, властивості та якості якої строго описані законами менеджменту. Особливе значення в цій системі відводиться керуючому впливу, який виходить від суб'єкта, зокрема, сутності управлінської діяльності, сенсу та змісту взаємодії її компонентів, а також результативності.

Закон України «Про прокуратуру» 171 раз згадує керівника прокуратури. До системи адміністративних посад в органах прокуратури, яким властиві управлінські повноваження, належать і заступники керівників. Законом про прокуратуру у ч.2. ст. 8, ч.2. ст. 10, ч.2. ст. 12 встановлюється їх відповідна чисельність на кожному рівні. Генеральний прокурор, керівник обласної, окружної прокуратури згідно закону про прокуратуру здійснюють внутрішню адміністративну діяльність, яка реалізується через загально-організаційну, службоводисциплінарну, нормотворчу, контрольну (наглядову) функції, виконання яких відрізняються між собою за характером, обсягом, змістом та режимом. Наприклад, Генеральний прокурор України функцію контролю реалізує шляхом делегування її своїм заступникам, а інколи навіть іншим суб'єктам системи органів прокуратури. Зокрема, здійснення контролю за організацією кадрової роботи Генеральний прокурор делегує, в тому числі, ректору Національної академії прокуратури України, який організовує навчання та підвищення кваліфікації прокурорів [18].

Іншою особливістю, яка встановлює обсяг адміністративної діяльності керівників в органах прокуратури є режим обмежених владно-розпорядчих повноважень очільника Генеральної прокуратури України не тільки у питаннях здійснення слідчо-прокурорської діяльності, а й у внутрішньо-організаційних та службових питаннях. Згідно п.1 ч.9. ст. 71 Закону України «Про прокуратуру» на Раду прокурорів України, як орган прокурорського самоврядування, покладається внесення рекомендацій про призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад. У Резолюції № 1755 (2010) ПА Ради Європи від 4 жовтня 2010 р. «Функціонування демократичних інституцій в Україні»

стверджується, що такі обмеження у внутрішній політиці управління саме в органах прокуратури є необхідним інструментом балансування спротиву та переваг в демократичній державі.

Організаційно-правовий статус керівника в органах прокуратури включає у себе такі елементи, як: службові повноваження (права і обов'язки), службові правообмеження, гарантії діяльності, а також службову деліктоздатність. Такий статус керівника має складний характер, поєднуючи правовий статус особистості, посадової особи, працівника прокуратури, керівника, а також і самих органів прокуратури, що відповідною мірою об'єктивується у законодавстві [25].

Слід зауважити, що на рівні прокуратури сформовані стандарти взаємовідносин керівників прокуратур з підпорядкованими працівниками. Зокрема, у відносинах з підпорядкованими працівниками, керівники всіх рівнів мають поєднувати принциповість та вимогливість з повагою та доброзичливістю, не допускати грубощів та приниження людської гідності. Керівний склад органів прокуратури повинен (рис. 2.2) [25]:

Законом про прокуратуру передбачено, що керівники видають накази з питань, що належать до його адміністративних повноважень, у межах своїх повноважень, на основі та на виконання Конституції і законів України. Серед іншого, слід вказати, що джерелами та об'єктами аналізу для забезпечення управлінської діяльності керівника в органах прокуратури є:

– законодавство України та підзаконні акти, інструкції; дослідження та розробки;

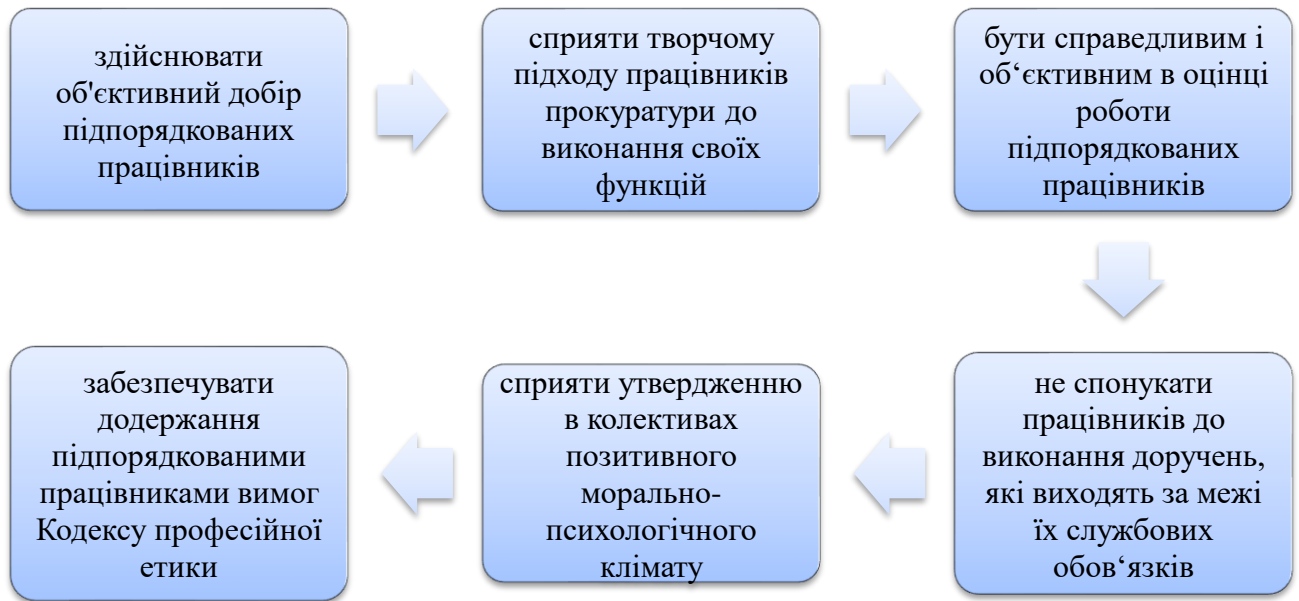


Рис. 2.2. Обов'язки керівного складу органів прокуратури

- спеціальні джерела інформації – судові рішення, постанови; кримінальні справи; скарги та заяви громадян;
- акти прокурорського реагування;
- цивільні та господарські справи;
- наглядові провадження;
- правові акти, перевірені в порядку нагляду; засоби масової інформації тощо;
- об'єктами – Верховна Рада України, Президент України, Уряд; судові та правоохоронні органи – Конституційний Суд України, Верховний Суд України, Вищий господарський суд України, Міністерство юстиції України, Міністерство внутрішніх справ України, інші міністерства та відомства.

Із ч. 2 ст. 9 закону про прокуратуру випливає, що на відміну від інших керівників прокуратури, Генеральний прокурор є суб'єктом нормотворення, тобто, може виносити накази, які є нормативними актами і підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України. Акти управлінської діяльності, прийняті в межах повноважень Генеральним прокурором України мають

загальнодержавний характер, що свідчить про можливість суттєвого впливу на суспільні відносини, що виникають в державі [18].

До основних компонентів управлінської системи обласної та окружної прокуратури належить керівник прокуратури, який є суб'єктом управління. Він наділений керівним впливом, який формально виражений у наказах адміністративного характеру та вказівках. Керівний вплив спрямовано на об'єкт управління в особі: першого заступника, заступників, керівників та заступників керівників підрозділів, прокурорів відповідної прокуратури. Зворотний зв'язок дає змогу керівнику прокуратури здійснювати моніторинг та контроль функціональної діяльності підпорядкованих прокурорів. Як елемент управлінської системи, зворотний зв'язок, зокрема, виражається в зборі статистичних даних та інформаційно-аналітичному забезпеченні. Взаємозв'язки суб'єкта та об'єкта управління мають координаційний та субординаційний характер, що обумовлено адміністративним підпорядкуванням прокурорів і правовими гарантіями незалежності прокурорів.

Треба зазначити, що сьогодні сутність управління в прокуратурі пов'язують також із стилем управління і потребою усунення наявних недоліків роботи, що прямо залежить від здатності керівника органу прокуратури здійснювати управління цим підрозділом, а, відповідно, й вимогами, що пред'являють до керівника. Так, піддається критиці:

- «кабінетний» стиль роботи;
- відсутність зв'язку з громадськістю та населенням;
- недостатнє знання деякими прокурорами оперативної обстановки, недостатня їх обізнаність із станом законності і правопорядку та структурою і динамікою злочинності на обслуговуваній очолюваною прокуратурою території;
- відхід від предмета і меж прокурорського нагляду, підміна і дублювання діяльності контролюючих органів, збереження командно-бюрократичних методів щодо усунення виявлених порушень закону;
- несвоєчасність заходів, що застосовуються прокурором для усунення порушень закону;

- запізніле реагування (або повна відсутність такого) на виявлені порушення законності;
- неналежна робота зі скаргами та заявами громадян;
- безпосередні порушення деякими прокурорами вимог закону або поблажливість до таких порушень нижчестоящими прокурорами, тяганина у роботі та прийнятті рішень, у тому числі і в слідстві.

Системними проблемами, з якими стикаються керівники прокуратур на місцях, залишаються (рис. 2.3) [16, с. 25]:



Рис. 2.3. Системні проблеми діяльності керівників прокуратур

Керівник органів прокуратури є головним координатором правоохоронних органів у різних напрямках прокурорської діяльності. Відомчим наказом Генеральної прокуратури України передбачено наступні форми координації:

- проведення спільних засідань колегій правоохоронних органів;

- проведення міжвідомчих нарад за участю керівників правоохоронних органів, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- видання спільних наказів, вказівок, інформаційних листів та інших документів організаційного та методичного характеру;
- обмін інформацією з питань стану злочинності та корупції;
- розробка і здійснення узгоджених заходів;
- спільні виїзди до регіонів для проведення узгоджених заходів, перевірок і надання допомоги правоохоронним органам на місцях;
- вивчення позитивного досвіду з питань запобігання і протидії злочинності та корупції, впровадження його в практичну діяльність правоохоронних органів;
- взаємне використання можливостей правоохоронних органів для підготовки і навчання кадрів, підвищення їх кваліфікації;
- проведення спільних семінарів, конференцій та інших навчальнопрактичних заходів;
- спільне ініціювання та проведення наукових досліджень.

Значення ефективного керівника для сучасного органу прокуратури полягає у здатності витримувати баланс між політичною ситуацією, необхідністю здійснювати заходи з протидії злочинності, потребою реалізовувати конституційні функції з метою захисту прав і свобод, загальних інтересів суспільства та держави. Сучасне законодавство про діяльність керівників прокуратур потребує удосконалення. Зокрема, вважаємо, що потрібні зміни в наступних напрямках:

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

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

2.3. Особливості дисциплінарної відповідальності прокурора

Процес реформування прокуратури України триває уже не один десяток років, однак питання результативності залишається відкритим та доволі дискусійним. На сучасному етапі можемо спостерігати новий етап реформи, що супроводжується прийняттям низки концептуальних актів, які окреслюють цілі й пріоритети реформи, передбачають конкретні заходи їх реалізації.

На сьогодні орієнтиром у подальшому реформуванні прокуратури в Україні є Стратегія розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки, затверджена Указом Президента України від 11 червня 2021 року № 231/2021. Серед основних проблем, які зумовлюють необхідність подальшого удосконалення організації функціонування судової влади та здійснення правосуддя, Стратегія, серед іншого, називає незавершеність реформи органів прокуратури та низький рівень суспільної довіри до органів судової влади та прокуратури.

Підвищення рівня довіри громадськості до прокуратури, створення позитивного іміджу прокурорів як чесних і незалежних професіоналів визначено як пріоритетний напрям і у Стратегії розвитку прокуратури на 2021–2023 роки, яка була затверджена наказом Генерального прокурора 16 жовтня 2020 року № 489. Проте видається, що протягом періоду дії обох Стратегій реалізувати таке масштабне завдання навряд чи вдасться, адже уже досить тривалий час рівень суспільної довіри до прокуратури (як і до судової влади) є стабільно низьким із негативним балансом [61].

Довіра до органів прокуратури значною мірою залежить від професійних та особистісних якостей прокурора, дотримання ним високих етичних стандартів поведінки під час службової діяльності, а також поза службою. Іншими словами,

Йдеться про професійну відповідальність прокурора, зумовлену наявністю специфічних професійних норм і правил, які регулюють його поведінку як фахівця у процесі здійснення ним професійної діяльності. Професійна відповідальність правника (у тому числі й прокурора) значною мірою є його особистісною якістю, що проявляється через усвідомлення ним цінності предмета відповідальності, осмислення важливості професійних завдань, а також передбачення результатів своїх дій чи ухвалених рішень та готовність відповідати за них.

Не випадково серед важливих пріоритетів у Стратегії розвитку прокуратури на 2021–2023 роки виокремлено етику, доброчесність прокурорів і дисциплінарну відповідальність. Одним із факторів впливу на формування професійної відповідальності прокурора є етичні стандарти поведінки, які на сьогодні сконцентровані у Кодексі професійної етики та поведінки прокурорів, затвердженому Всеукраїнською конференцією прокурорів 27 квітня 2017 року.

У Кодексі були враховані положення ряду міжнародних нормативних актів, серед яких: Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод і рішення Європейського Суду з прав людини, Керівні принципи ООН щодо ролі прокурорів, прийняті на Восьмому конгресі ООН у 1990 році, Стандарти професійної відповідальності та виклади основних обов'язків і прав прокурорів, ухвалені Міжнародною асоціацією прокурорів у 1999 році, Європейські інструкції з питань етики та поведінки прокурорів (Будапештські принципи), ухвалені Конференцією генеральних прокурорів країн-членів Ради Європи у 2005 році, та інші [15].

Кодекс визначає основні принципи, моральні норми та правила прокурорської етики, якими повинні керуватися прокурори при виконанні своїх службових обов'язків та поза службою. Відповідно до ст. 4 Кодексу 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

У своїй професійній діяльності прокурор повинен постійно дбати про свою компетентність, професійну честь і гідність. Своєю доброчесністю, принциповістю, компетентністю, неупередженістю та сумлінним виконанням службових обов'язків сприяти підвищенню авторитету прокуратури та зміцненню довіри громадян до неї (ст. 11 Кодексу). При виконанні службових обов'язків прокурор має дотримуватися загальноприйнятих етичних норм поведінки, бути взірцем доброчесності, вихованості і культури.

Порушення службової дисципліни, непристойна поведінка є неприпустимими для прокурора і тягнуть за собою передбачену законом відповідальність (ст. 16 Кодексу). У позаслужбовій сфері прокурору слід уникати особистих зв'язків, фінансових і ділових взаємовідносин, що можуть вплинути на неупередженість і об'єктивність виконання професійних обов'язків, скомпрометувати звання прокурора, не допускати дій, висловлювань і поведінки, які можуть зашкодити його репутації та авторитету прокуратури, викликати негативний суспільний резонанс (ст. 21 Кодексу) [15].

Однак проголошення та закріплення певних стандартів поведінки – це лише перший крок, адже далі важливо передбачити ефективний механізм їх реалізації та впровадити його в дію. Ось тут і починають виникати проблеми. Кодекс у загальному розумінні не можна розглядати як нормативно-правовий акт, оскільки він не має ключових для цього окремих ознак. Визначені у Кодексі положення є нормами моралі, а не нормами правового регулювання, хоч тісно пов'язані з останніми. Характер вимог до етичної поведінки працівників прокуратури здебільшого є рекомендаційним, що часто і призводить до відкритого ігнорування прокурорами таких норм та правил.

Такий висновок впливає із системного аналізу норм Закону України «Про прокуратуру» та Кодексу. Неухильне дотримання вимог професійної етики та поведінки є однією із засад, на яких ґрунтується діяльність прокуратури.

Водночас закон зобов'язує прокурора дотримуватися правил прокурорської етики, зокрема не допускати поведінки, яка дискредитує його як представника прокуратури та може зашкодити авторитету прокуратури (п. 4 ч. 4 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру»). У ст. 33 Кодексу зазначається, що відповідно до Закону України «Про прокуратуру» прокурори зобов'язані неухильно дотримуватися вимог цього Кодексу. Їх порушення тягне за собою відповідальність, встановлену законом. А у разі систематичного (два і більше разів протягом одного року) або одноразового грубого порушення правил прокурорської етики прокурора може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності. Нормативно-правовим підґрунтям реалізації ст. 33 Кодексу є п. 6 ч. 1 ст. 43 Закону України «Про прокуратуру», відповідно до якого однією з підстав притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності у порядку дисциплінарного провадження є систематичне (два і більше разів протягом одного року) або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики [15].

У цьому контексті далі варто розглянути питання ефективності впливу інституту дисциплінарної відповідальності прокурора на дотримання ним високих етичних стандартів під час службової діяльності й поза службою. Насамперед варто зауважити, що за останні два роки організація здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурорів перебувала у зоні турбулентності. І така ситуація, безумовно, пішла не на користь інституту дисциплінарної відповідальності прокурора. Отож, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19 вересня 2019 р. № 113-IX зупинив дію положень Закону України «Про прокуратуру», які визначали правовий статус і повноваження Кваліфікаційнодисциплінарної комісії прокурорів, та достроково припинив повноваження голови і членів цієї комісії до 1 вересня 2021 року. Натомість, наказом Генерального прокурора від 9 січня

2020 року № 9 було створено кадрову комісію з розгляду дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурорів, яка донедавна працювала і формувала дисциплінарну практику щодо прокурорів.

Але на сьогодні уже розпочав роботу відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження, Положення про порядок роботи якого було прийнято Всеукраїнською конференцією прокурорів 28 серпня 2021 р. Цей орган розглядатиме дисциплінарні скарги в порядку, визначеному Законом України «Про прокуратуру», а також продовжить розгляд 44 дисциплінарних проваджень, нерозглянутих з об'єктивних причин відповідною кадровою комісією, створеною в Офісі Генерального прокурора.

З огляду на відсутність рішень відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, розглянемо напрацьовану дисциплінарну практику кадрової комісії. За результатами дисциплінарних проваджень у 2022 р. кадровою комісією прийнято 58 рішень про накладення дисциплінарних стягнень стосовно 63 прокурорів, а за I півріччя 2023 року – 25 рішень про накладення дисциплінарних стягнень стосовно 27 прокурорів.

Вивчення та аналіз рішень кадрової комісії дає підстави стверджувати, що порушення етичних правил поведінки є складником не лише підстави для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності, передбаченої п. 6 ч. 1 ст. 43 Закону України «Про прокуратуру» (систематичне (два і більше разів протягом одного року) або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики), але й деяких інших підстав, передбачених цією ж статтею:

- вчинення дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури;
- втручання чи будь-який інший вплив прокурора у випадках чи порядку, не передбачених законодавством, у службову діяльність іншого прокурора, службових, посадових осіб чи суддів, у тому числі шляхом публічних

висловлювань стосовно їх рішень, дій чи бездіяльності, за відсутності при цьому ознак адміністративного чи кримінального правопорушення;

– публічне висловлювання, яке є порушенням презумпції невинуватості [18].

Вказані підстави дисциплінарної відповідальності за порушення правил прокурорської етики варто співвідносити як загальну і спеціальні.

Аналіз дає підстави стверджувати, що найпоширенішими порушеннями прокурорами правил професійної етики, що у подальшому можуть стати підставами для притягнення їх до дисциплінарної відповідальності, є:

– використання прокурором своїх службових повноважень або службового статусу та пов'язаних із цим можливостей на користь своїх приватних інтересів або приватних інтересів третіх осіб;

– вчинення прокурором дій, що містять ознаки корупційних правопорушень, інших кримінальних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією;

– керування прокурором транспортним засобом у стані алкогольного чи наркотичного сп'яніння або відмова від проходження огляду з метою виявлення стану сп'яніння;

– подання в анкеті доброчесності прокурора недостовірних (у тому числі неповних) тверджень; порушення прокурором вимог, заборон або обмежень, встановлених Законами України «Про запобігання корупції», «Про прокуратуру».

У зв'язку з цим важливим та необхідним є усвідомлення та розуміння прокурорами того, що правила професійної етики та поведінки прокурорів є для них основоположними та обов'язковими нормами. Етична компетентність прокурора є не менш важливою, аніж професійна компетентність, зважаючи на суспільну значущість його діяльності. А тому впровадження дієвих механізмів забезпечення та контролю за дотриманням норм прокурорської етики та доброчесності є надзвичайно актуальним напрямком розвитку органів прокуратури та посилення професійної відповідальності прокурора.

У ході розробки указаних механізмів основні зусилля слід спрямувати щонайменше у таких трьох напрямках. По-перше, потребує оновлення Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів, норми якого повинні відповідати сучасним реаліям життя, його динаміці. Важливо знайти розумний баланс між абстрактною та казуальною формою викладу норм Кодексу, щоб уникнути зловживань під час його застосування.

По-друге, потребує удосконалення дисциплінарна практика та приведення її у відповідність до європейських стандартів і кращих міжнародних зразків. Як зазначається у Стратегії розвитку прокуратури на 2021–2023 роки, удосконалення дисциплінарної процедури передбачає забезпечення прозорості й об'єктивності розгляду заяв про дисциплінарні проступки прокурорів, невідворотності та пропорційності відповідальності за них, послідовності й однаковості кваліфікації проступків, а також унеможливлення посягань за допомогою дисциплінарних проваджень на незалежність прокурора [61].

По-третє, слід забезпечити якісне вивчення прокурорами правил прокурорської етики з метою зміцнення морально-етичних орієнтирів, усвідомлення загальнолюдських та професійних цінностей, формування готовності прокурорів до вирішення етичних дилем під час здійснення службових обов'язків та поза ними. Цей напрямок цілком спроможний реалізувати Тренінговий центр прокурорів України, на який, серед іншого, покладено завдання сприяти інституційному розвитку органів прокуратури та формуванню професійних, лідерських, комунікативних і морально-етичних якостей прокурора, а також підвищенню професійної компетентності та стандартів професійної етики прокурорів і державних службовців органів прокуратури на основі позитивного досвіду прокурорської діяльності й інноваційних форм навчання.

Підсумовуючи, варто зазначити, що у ході реалізації пріоритетного напрямку реформування прокуратури «Етика, доброчесність прокурорів і дисциплінарна відповідальність» доцільно застосувати комплексний підхід, що дозволить відновити довіру суспільства до прокурора, сформувати його

позитивний імідж, підвищити ефективність роботи органів прокуратури та їх авторитет у цілому.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

3.1. Напрями удосконалення підготовки керівних кадрів в органах прокуратури

Система підготовки кадрів в органах прокуратури завжди розглядали в контексті дослідження проблем кадрового забезпечення органів прокуратури України.

В умовах сьогодення важко недооцінити необхідність забезпечення органів прокуратури кваліфікованими кадрами, оскільки саме вони спрямовані на захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства і держави.

Головною метою реформування прокуратури України є удосконалення її організації та діяльності з метою імплементації європейських стандартів, підвищення ефективності демократичного цивільного контролю над діяльністю органів прокуратури, забезпечення відкритості та прозорості в їх діяльності.

Середньостроковими цілями реформування прокуратури є збалансування системи прокуратури, оптимізація складу її компонентів відповідно до покладених завдань; удосконалення кадрової політики, системи підготовки кваліфікованих фахівців; запобігання зовнішньому втручанню у діяльність органів прокуратури.

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

Сьогодні відбувається формування якісно нової професійної та психологічної культури керівника в органах прокуратури, що зумовлює зміну його іміджу. Керівник в органах прокуратури повинен сприйматися не лише як

начальник або особа, яка займає адміністративну посаду, а й як професійний прокурор, публічний службовець, представник системи правосуддя.

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

Керівник в органах прокуратури має специфічну професійно-психологічну культуру, враховуючи обсяг покладених завдань та відповідальність. Психологічну культуру керівника складають:

- культура інтелектуальних процесів;
- культура комунікативних процесів;
- культура емоційно-вольових процесів;
- етика і естетика поведінки керівника;
- імідж і авторитет керівників в колективах;
- індивідуально-психологічні властивості особистості, як основа професійних здібностей керівника-лідера [1, с. 44].

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

В сучасній прокуратурі декларується проведення структурних, організаційних і кадрових змін. Що стосується кадрового потенціалу, то важливо формувати наступність кадрів, підтримувати середовище для підготовки

професіоналів, які здатні змінюватись, адаптуватися, постійно підвищувати свій професійний рівень з метою якісного виконання завдань прокуратури, при цьому зберігаючи тверді та міцні моральні орієнтири.

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

Нові підходи в реформуванні підготовки кадрів, зокрема керівних, зумовлені об'єктивними потребами суспільства. Основою удосконалення підготовки керівних кадрів в органах прокуратури є навчання. Навчання є і правом, і обов'язком прокурорів, як перед їх призначенням, так і на постійній основі. У цьому разі держави повинні забезпечити прокурорів відповідним рівнем підготовки і освіти як до, так і після їх призначення.

Зокрема, прокурори повинні бути ознайомлені з:

- нормами й етичними обов'язками їх установи;
- конституційним і правовим захистом підозрюваних, жертв і свідків;
- правами і свободами людини, викладеними в Конвенції про захист прав і головних свобод людини, особливо з правами, викладеними в статтях 5 і 6 цієї Конвенції;
- принципами і процесуальними нормами управління в судовому контексті;
- механізмами і фактами, що сприяють повноті їх діяльності.

Більше того, держава повинна вживати ефективних заходів, щоб забезпечити додаткове навчання із специфічних питань, що розглядаються в

світлі сьогодення, беручи до уваги види і розвиток злочинності, а також міжнародне співробітництво в кримінальних справах.

Одним із інструментів посилення розуміння критеріїв і вимог до керівника прокуратури є навчання керівників в органах прокуратури норм Європейської конвенції з прав людини, практики Європейського суду з прав людини, висновків Венеціанської комісії, наукових публікацій тощо.

Оптимізація діяльності керівника в органах прокуратури відповідно до європейських стандартів та передової практики Європейського Союзу означає реалізацію своєї адміністративної компетенції максимально ефективно та продуктивно, керуючись принципами верховенства права. Ці підходи повною мірою відповідають європейським стандартам, закріпленим у Бордоській декларації «Судді та прокурори у демократичному суспільстві» 2009 р., а саме параграфом 10 Декларації: «Для належного відправлення правосуддя важливим є дотримання загальноприйнятих правових принципів та етичних норм фахівцями, залученими до судового процесу. Підвищення кваліфікації, що передбачає і навчання методам управління, є і правом, і обов'язком суддів та прокурорів. Таке навчання повинне проводитися на основі неупередженості, а також регулярно та об'єктивно оцінюватися щодо його ефективності. Там, де це доцільно, спільне навчання суддів, прокурорів та адвокатів з тем, що становлять спільний інтерес, може сприяти досягненню найвищої якості правосуддя» [4, с. 253].

В контексті дослідження організаційно-правового регулювання кадрового забезпечення органів прокуратури України, організація безперервного навчання є важливим чинником поліпшення якості кадрового складу органів прокуратури та обов'язком кожного працівника. Навчання кадрів має бути постійним процесом, відповідальність за організацію якого повинен нести кожен керівник органів прокуратури. Саме керівники органів прокуратури мають забезпечувати ефективну підготовку і підвищення кваліфікації прокурорських працівників, систематично організовувати заняття з підвищення кваліфікації підпорядкованих працівників, практикувати залучення до проведення

навчальних заходів науковопедагогічний склад вищих навчальних закладів, представників судових, правоохоронних та інших державних органів.

Станом на сьогодні прокурорські кадри поповнюються в основному за рахунок випускників вищих навчальних закладів. Однак останнім часом прокурорська діяльність значно ускладнилася, вимагає посилення професіоналізму, а тому недостатньо давати майбутньому прокурору лише базові юридичні знання (які також мають бути на належному рівні), необхідно забезпечувати його спеціалізовану підготовку. Для цього навчальний процес повинен бути максимально наближений до потреб практичної діяльності.

У цьому контексті не можна не звернутися до положень Кодексу професійної етики прокурорів, відповідно до яких прокурор повинен постійно дбати про свою компетентність, професійну честь і гідність. Своєю доброчесністю, принциповістю, компетентністю, неупередженістю та сумлінним виконанням службових обов'язків сприяти підвищенню авторитету прокуратури та зміцненню довіри громадян до неї [15].

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

Основні складові системи підвищення кваліфікації керівників органів прокуратури України наведені на рис. 3.1 [51].



Рис. 3.1. Основні складові системи підвищення кваліфікації керівників органів прокуратури України

Зразковість поведінки та дисциплінованість є основою самоменеджменту керівника. Керівник під час виконання службових обов'язків та реалізації адміністративної компетенції має дотримуватися загальноприйнятих норм поведінки, бути взірцем професійності, доброчесності, вихованості і культури

для підлеглих прокурорів. Порушення дисципліни, непристойна поведінка, невиконання або неналежне виконання службових обов'язків, перевищення повноважень є неприпустимими для керівника в органах прокуратури.

Ділові та моральні якості, практичний та управлінський досвід є стержнем особистості керівника. Особистість керівника можна сформувати й коригувати, хоча основи та здібності повинні бути закладені в особистості. Отримання нових навичок, знань, вміння спілкуватися з колективом, розподіляти завдання, самоорганізовуватись та організовувати колектив є необхідними навичками керівника, які можна опанувати під час навчання, маючи до цього здібності та бажання.

Навчання для керівників може проводитися на різних рівнях, в різних формах та в різних галузях знань. В умовах кардинальних змін у соціально-політичному житті українського суспільства постійно ускладнюються завдання, що стоять перед прокуратурою України. З огляду на збільшення кількості завдань та їх складність окрему увагу необхідно приділити підготовці, перепідготовці та підвищенню кваліфікації саме керівників в органах прокуратури. Необхідно забезпечити таку систему додаткового навчання керівників, за якої керівників слід направляти перед вступом на адміністративну посаду або одразу після призначення на адміністративну посаду.

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

працівників прокуратури та за необхідності фахівців судових та правоохоронних органів, інших органів державної влади, установ і організацій [52].

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

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

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

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

Така підготовка неодмінно сприятиме ефективності управління та позитивно впливатиме на весь колектив. Для керівника важливі знання основ психології для того, щоб бути в змозі оцінити психологічні особливості власної особистості і грамотно використовувати свої сильні і слабкі сторони. Успіх в діяльності викликає у підлеглих бажання ідентифікувати себе з керівником, приймати і розділяти його норми і цінності, а в кінцевому підсумку наслідувати і дотримуватися певної моделі поведінки.

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

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

Доцільним є введення вивчення морально-етичних норм поведінки до навчальних планів інститутів підвищення кваліфікації для підвищення професійного рівня прокурорських працівників, і особливо керівників органів прокуратури, структурних підрозділів та їх заступників. Окреслені теми слід висвітлювати і в межах навчальних курсів щодо протидії корупції [59, с. 16].

Керівники органів прокуратури повинні бути відповідальними за підготовку майбутніх фахівців і якість їх навчання. Тому саме вони зобов'язані:

- організовувати якісний підбір абітурієнтів до вищих юридичних навчальних закладів, перевагу віддавати особам, які, не зважаючи на конкурс, мають бажання працювати саме в органах прокуратури і за станом здоров'я можуть це робити;
- розвивати зв'язки з вищими навчальними закладами, студенти яких мають схильність працювати в органах прокуратури і готові виконати для цього всі необхідні умови;

– враховуючи недоліки в роботі, які допускають молоді фахівці, пропонувати навчальним закладам, які отримали державне замовлення, внести певні зміни до програми навчання, добиваючись їх максимального зближення з майбутніми професійними обов'язками;

– забезпечити участь в навчальному процесі наукових працівників, а також досвідчених професіоналів із числа співробітників прокуратури України, центрального апарату та з інших підрозділів органів прокуратури;

– за кожним студентом, який проходить практику в органах прокуратури закріпити досвідчених працівників, залучити до наставництва пенсіонерів, які мають можливість і бажання передати свій досвід молоді;

– разом із наставником та іншими працівниками прокуратури розробити заходи, щоб під час проходження практики і в перші роки служби в органах прокуратури у молодих фахівців формувалися такі необхідні для працівника прокуратури якості, як моральність, психологічна стійкість і професіоналізм.

Таким чином, Україні сьогодні і у найближчій перспективі потрібні керівники-професіонали, лідери з високим почуттям відповідальності. Однак мати знання ще не означає вміти ефективно застосовувати їх на практиці під час вирішення практичних завдань, мати знання з основ управління не означає бути гарним керівником, мати професійні знання та управлінський досвід не означає спрямовувати власну діяльність і діяльність ввіреного колективу на виконання завдань прокуратури й утвердження верховенства права в державі.

Лише поєднання професійності, моральноділових якостей, а також управлінсько-організаторських здібностей та досвіду роботи є запорукою ефективного керівництва. Гарантіями зміни системи управління в органах прокуратури відповідно до європейських стандартів є постійне самовдосконалення, самонавчання та підвищення кваліфікації керівників із різних галузей знань.

3.2. Застосування інституту доброчесності прокурорів в контексті проведення реформи прокуратури

Реформа органів прокуратури України продовжується і цілком очевидно неможливо стверджувати про її закінчення в силу необхідності оптимізації, удосконалення та переосмислення як базових засад інституційної діяльності у цілому, так і системи управління прокуратурою. З одного боку, Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII було суттєво змінено правовий статус, функції і повноваження прокуратури України та здійснено чимало зусиль для приведення змін у відповідність із міжнародними стандартами та вимогами європейської традиції публічного урядування. З іншого боку, норми зазначеного Закону стали лише частиною єдиної концепції антикорупційної стратегії, яка запроваджує нову філософію боротьби із корупцією.

Як відомо, в результаті Революції Гідності, наприкінці 2014 року Верховною Радою України прийнято ряд надважливих законів антикорупційного спрямування з метою зниження впливу корупції на усі сфери публічних та приватних відносин, створення незалежності правоохоронної системи, її публічних службовців (суддів, прокурорів, детективів) та підвищення резистентності державницької системи до корупції у всіх її проявах.

Розглядаючи новий підхід до реформування органів влади в кращих європейських стандартах, вітчизняним законодавцем було започатковано неіснуючу до цього часу нову ідею реформи самої публічної служби – систему доброчесності [68].

Тому, з такої точки зору, реформування органів прокуратури потрібно сприймати не тільки як ціль, а як, у тому числі, інструмент досягнення більш суспільно значущих соціально-правових перетворень. Про наявність у статусі прокурора ознак доброчесності та добропорядності можемо стверджувати, виходячи із безпосередньо встановлених у положеннях Закону України «Про прокуратуру» обов'язків щорічного проходження перевірки прокурором на доброчесність. Висновок про очевидну незавершеність організаційно-правового

регулювання забезпечення доброчесності в законодавстві про прокуратуру впливає із відсутності системного уявлення про інститут доброчесності в органах прокуратури, його взаємозв'язку із національною системою реалізації доброчесності, порядком здійснення процедур перевірки на доброчесність, забезпечення безпеки прокурорів під час збору інформації про них. А тому аналіз питання реформування органів прокуратури в напрямку забезпечення доброчесності прокуратури є важливим та доцільним предметом наукового пізнання не тільки в контексті удосконалення інституційних засад функціонування органів прокуратури, а й системи запобігання корупції в державі.

Доброчесність як феномен в публічній службі – це глибока соціально-психологічна категорія, що включає всі сторони моральності та, по суті, є трансформацією добра в професійну етичну сферу – обов'язку особи бути чесною, виконуючи державницьку місію в суспільстві. Поєднання моральності та добра дає можливість окреслити площину доброчесності особи, яка здійснює функції держави, зокрема: компетентність, вимогливість до себе, безкорисливість, чесність, твердість, сумлінність.

Отже, доброчесність, тобто виконання публічним службовцем своєї роботи справедливо та чесно, вже закладено в ідею державної служби. Закономірним підтвердженням цього є зміст принципу доброчесності, який впливає із п. 5 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу» як спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень.

У ст. 24 Рекомендації № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам- членам Ради Європи закріплено так звану перевірку на чесність, яка повинна проводитись у відповідності до вимог національного законодавства. Також у цій же статті сказано про те, що державний службовець у випадку неможливості самостійного прийняття рішення у питанні вчинків чесності повинен звернутися за допомогою.

У Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 р. на інституційному рівні закріплено необхідність встановлення в національних правових системах стандартів поведінки для правильного, добросовісного виконання державницьких функцій. При здійсненні перевірки на добросовісність недопустимим є порушення стандартів захищеності прокурора [63].

Сутнісний зміст інституції добросовісності як якості публічно-владної діяльності прокурорів проявляється у наступних аспектах:

– по-перше, доповнює комплекс принципів служби в органах прокуратури, а з урахуванням особливо важливого статусу прокурора – встановлює стандарт їх поведінки та способу життя як засіб недопущення дискредитації прокуратури в суспільстві;

– по-друге, створює можливість моніторингу поведінки прокурорів, незалежної їх перевірки на предмет правдивості, антикорупційності, етичності.

Якщо звернути увагу на попередній Закон України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р. № 1789-ХІІ, то на відміну від діючого, у ньому взагалі не існувало механізму добросовісності у будь-яких проявах. Такий підхід був притаманний для радянської етичної моделі системи прокуратури, де питання поведінки прокурора, як і суддів та і інших державних службовців не виокремлювалося і на ньому не акцентувалася увага у питаннях нормативного регулювання. Існували лише деякі етичні кодекси поведінки, які мали рекомендаційний, а не нормативний характер.

Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р., який прийнятий за зразком та вимогами європейських інституцій, спрямований не тільки на обмеження дискреційних повноважень прокурора у сфері загального нагляду, а на запровадження положень, покликаних підвищити професійність прокурора, його незалежність та гідне ставлення громадськості. Добросовісність прокурора, що віддзеркалюється у його поведінці, способі життя, є складовою особистої професійності та професіоналізму органів прокуратури загалом.

Аналізуючи положення Закону України «Про прокуратуру», приходимо до

думки, що феномен доброчесності доволі неоднозначний, а норми, які регламентують доброчесність не дають можливості стверджувати про системність та наявність конкретного механізму її забезпечення. Інтегровані в Закон зміни у питаннях доброчесності зроблені з метою демонстрації виконання вимог ЄС.

У ч. 5 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» міститься чітке зобов'язання прокурора щодо щорічного проходження таємної перевірки на доброчесність. Загалом феномен «таємна перевірка доброчесності» в національній правовій системі є відносно новим, і цілком логічно було б спостерігати визначення його змісту у Порядку проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів. Натомість у розділі II Порядку проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів в органах прокуратури України під назвою «Таємна перевірка доброчесності прокурорів» міститься роз'яснення порядку та строків заповнення декларації. За результатами розгляду та перевірки відомостей декларації у разі одержання інформації, яка може свідчити про недостовірність (у тому числі неповноту) тверджень, поданих прокурором та стосується конкретного прокурора і містить фактичні дані, що можуть бути перевірені, підрозділ внутрішньої безпеки у п'ятнадцятиденний строк з дати її отримання повідомляє відповідного керівника прокуратури про необхідність призначення службового розслідування з долученням отриманої інформації.

Закон України «Про прокуратуру» не містить визначення терміну, змістовних ознак чи інших вказівок на засаду правової природи доброчесності, на підставі чого можна формувати політику процедур проведення такої перевірки у відомчому нормативно-правовому регулюванні. Також у положеннях Закону України «Про прокуратуру» та Порядку проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів в органах прокуратури України відсутнє визначення мети, підстав такої перевірки [18].

Акцентується увага, що відсутність достатнього регулювання інституції доброчесності в Законі України «Про прокуратуру» прямо не відповідає положенням про забезпечення гарантій прав службовців. Так, як впливає із ст.

32 Закону України «Про прокуратуру», громадські організації та фізичні особи можуть подавати до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів інформацію щодо доброчесності кандидатів на посаду прокурора протягом одного місяця з дня офіційного оприлюднення списку кандидатів, які успішно склали кваліфікаційний іспит. Цікаво що, зміст зазначеного положення безпосередньо належить до норм, які регламентують не дисципліну, а спеціальну перевірку; суб'єктом, уповноваженим на розгляд такої інформації виступає вже не підрозділ внутрішньої безпеки прокуратури, а Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів, яка за результатами розгляду може недопустити кандидата до проходження спеціальної підготовки. Тобто, в першому випадку, доброчесність є предметом дисциплінарного регулювання, а в другому – процедурою спеціальної перевірки, що в черговий раз свідчить про відсутність системності. До того ж факт наявності двох суб'єктів, уповноважених на перевірку, може мати результатом неоднакове тлумачення змісту доброчесності, обсягів перевірки та відповідно негативно впливати на стан правової захищеності та незалежності прокурорів.

Як в процедурному, так і матеріальному аспекті Порядок проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів в органах прокуратури України потребує суттєвого доопрацювання. Але, навіть незважаючи на це, його існування не має сенсу, якщо його норми не охоплюють усю систему регулювання відносин доброчесності в органах прокуратури.

Слід також відзначити відсутність деяких засадних норм, наприклад, джерел відомостей про доброчесність прокурорів. Якщо провести подібну аналогію із Законом України «Про Національне антикорупційне бюро», то констатується відсутність підстав та мети проведення перевірок на доброчесність.

З урахуванням інституційної основи організаційно-правового регулювання в органах прокуратури джерела відомостей про доброчесність прокурора можна умовно класифікувати на наступні:

- 1) Джерела, що пов'язані із забезпеченням перевірки кандидата на

посаду прокурора Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів:

- повідомлення громадян, громадських організацій про зафіксовані факти поведінки кандидатів на посади прокурорів, які свідчать про ганебну поведінку, факти шахрайства, недобросовісні вчинки по відношенню до інших осіб, наявність мотивів збагачення, лобіювання інтересів інших осіб;

- зафіксовані раніше в ЗМІ чи персональних соціальних аккаунтах відомості чи дані про недобропорядність кандидата на посаду прокурора, ведення розкішного способу життя, який не відповідає його фактичному матеріальному стану, наявність зв'язків із особами що притягались до кримінальної відповідальності;

- інші відомості офіційного та неофіційного характеру, надані до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, які містять факти недобросовісної поведінки та способу життя особи-кандидата, що можуть впливати на виконання функцій прокуратури в майбутньому.

2) Джерела, що пов'язані зі збором інформації із застосуванням процедур таємної перевірки на добросовісність прокурора:

- декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, поданої прокурором, а також результати аналітичних досліджень щодо співставлення майнового становища прокурора у відповідному році з попередніми роками;

- результати аналізу майнового стану членів сім'ї прокурора в динаміці;

- результати попередніх перевірок, службових розслідувань (у тому числі спеціальної перевірки), проведених стосовно прокурора за календарний рік, який досліджується;

- повідомлення громадян, громадських організацій про зафіксовані факти поведінки кандидатів на посади прокурорів, які свідчать про ганебну поведінку, факти шахрайства, недобросовісні вчинки по відношенню до інших осіб, наявність мотивів збагачення, лобіювання інтересів інших осіб;

- висновки Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (за їх наявності);
- публічні висловлювання та виступи в ЗМІ прокурора;
- окремі управлінські та процесуальні документи, якщо наявні аргументовані відомості щодо можливого службового зловживання, перевищення владних повноважень, незаконного втручання в діяльність інших органів влади та службових осіб [55].

Найбільшою складністю у забезпеченні цілісності та системності механізму доброчесності не тільки прокурорів, а й публічних службовців загалом на всіх стадіях їх публічно-службової діяльності є вироблення єдиного критеріального підходу до оцінювання доброчесності та чіткість формулювання таких критеріїв в нормах закону з метою недопущення неоднозначного тлумачення.

З урахуванням функціональної та інституційної діяльності в органах прокуратури, а також наявного відомчого нормативного регулювання пропонуємо виокремити загальні та спеціальні групи показників оцінки критерію доброчесності на предмет відповідності такому критерію прокурора органів прокуратури України (табл. 3.1) [22, с. 24].

Отже, доброчесність прокурора – це морально-психологічна, культурно-етична компонента поведінки та стилю життя особи, яка претендує на посаду прокурора, або вже її обіймає, що застосовується для реальної або потенційної перевірки на предмет чесності, гідності, тактовності, справедливості, професійності виконання завдань та функцій прокуратури, у тому числі недопущення корупційних проявів та зниження авторитету та репутації системи прокуратури.

Таблиця 3.1

Групи показників оцінки критерію доброчесності прокурора

| Показники | Сутність показників |
|-----------|---|
| Загальні | – відсутність даних, які свідчили б про фактичне невиконання правових обмежень прокурора, пов'язаних із реалізацією ним своїх |

| | |
|-------------------|--|
| | <p>посадових обов'язків, встановлених в чинному законодавстві України;</p> <ul style="list-style-type: none"> – відсутність фактів притягнення прокурора до відповідальності за вчинення злочинів та правопорушень; – відсутність даних та невідповідностей у задекларованому майні, доходах, видатках та зобов'язаннях фінансового характеру прокурора та членів його сім'ї реальному майновому стану чи реальній ринковій вартості задекларованого майна; – відповідність рівня та способу життя прокурора і членів його сім'ї задекларованому майново-грошовому стану та зобов'язанням фінансового характеру; – відсутність ознак корупційних правопорушень та службових зловживань в діях прокурора; – відсутність ознак порушення трудової та службової дисципліни прокурором. |
| <p>Спеціальні</p> | <ul style="list-style-type: none"> – відсутність вчинків, дій або поведінки, які порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності; – відсутність відомостей та фактів, що можуть надходити від громадян та громадських організацій про поведінку та вчинки кандидатів на посади прокурорів, які свідчать про ганебність, шахрайство, недобросовісність по відношенню до інших осіб, наявність мотивів збагачення, лобювання інтересів тощо; – відсутність раніше зафіксованих у ЗМІ чи персональних соціальних аккаунтах відомостей чи даних про недобропорядність кандидата на посаду прокурора, ведення розкішного способу життя, який не відповідає його фактичному матеріальному стану, наявність зв'язків із особами, що притягалися до кримінальної відповідальності; – відсутність повідомлень про негативну репутацію кандидата на посаду прокурора. |

Незавершеність організаційно-правового регулювання доброчесності в органах прокуратури пов'язано з:

- відсутністю системного уявлення про інститут доброчесності в органах прокуратури, його взаємозв'язку із національною системою доброчесності;
- відсутністю комунікації закону та відомчого регулювання порядку реалізації процедур перевірки на доброчесність;
- відсутністю гарантій безпеки прокурорів під час збору інформації про них на етапі подання відомостей як кандидата на посаду;
- відсутністю в Законі України «Про прокуратуру» визначення терміну, змістовних ознак чи інших вказівок на засаду правової природи доброчесності;

- відсутністю розмежування процедур перевірки на доброчесність та моніторингу способу життя;
- невідповідності положень Закону України «Про прокуратуру» положенням Закону України «Про запобігання корупції» в контексті забезпечення гарантій прав осіб, стосовно яких проводиться перевірка на доброчесність.

Сутнісний зміст інституції доброчесності як якості публічно-владної діяльності прокурорів проявляється у наступних аспектах: по-перше, доповнює комплекс принципів служби в органах прокуратури, а з урахуванням особливо важливого статусу прокурора – встановлює стандарт їх поведінки та способу життя як засіб у недопущення дискредитації прокуратури в суспільстві; по-друге, створює можливість моніторингу поведінки прокурорів, незалежної їх перевірки на предмет правдивості, антикорупційності, етичності.

Доцільність розкриття змісту терміну «доброчесність» в організаційно-правовому регулюванні прокурорської діяльності викликано наступним:

- Закон України «Про державну службу» не встановлює жодних процедур проходження будь-яких перевірок на доброчесність, а визначає лише «доброчесність» як матеріальну норму-принцип, яку цілком можливо асоціювати з іншими етичними нормами поведінки державного службовця, і при цьому, встановити різницю досить складно;
- аналогічне відомче регулювання питань перевірок на доброчесність містить чітке розмежування аналізу доброчесності та моніторингу способу життя, чого не можна сказати про регулювання в органах прокуратури;
- процедури таємної перевірки на доброчесність, що визначені у спеціальному відомчому нормативному акті – наказі Генерального прокурора «Про затвердження Порядку проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів» від 29 грудня 2022 р., у зв'язку із відсутністю базових засад в Законі України «Про прокуратуру», можуть не містити жодних обмежень щодо обсягів та предмету перевірки прокурорів. Таким чином констатується наявність ризику надмірного впливу чи безпосереднього тиску на незалежність прокурора

в системі органів прокуратури. До того ж, у Порядку вказано, що, якщо за наслідками службового розслідування, призначеного під час таємної перевірки доброчесності, встановлено вчинення прокурором дисциплінарного проступку, – він притягається до відповідальності відповідно до вимог законів.

3.3. Зміни в системі органів прокуратури в умовах повоєнного відновлення України

Удосконалення реалізації прокурорами їх конституційних повноважень із підтримки публічного обвинувачення, процесуального керівництва досудовим розслідуванням і представництва інтересів громадянина або держави у суді вможлиблюється прийняттям окремих законопроектів, що закріплять функції прокурора щодо організації досудового розслідування та виправлять недоліки нормативного забезпечення, якими керується прокуратура у своїй діяльності.

Серед завдань відповідного планування має бути вдосконалення дисциплінарної процедури, що забезпечить прозорість і об'єктивність розгляду заяв про дисциплінарні проступки прокурорів, невідворотність і пропорційність відповідальності, послідовність і однаковість кваліфікації проступків, а також унеможливлення посягань на незалежність прокурора за допомогою дисциплінарних проваджень.

Окрім цього, важливим є запровадження системних інструментів формування державної політики з метою координації та злагодженої діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та реалізації державної політики за найбільш пріоритетними напрямками. Такі зміни можуть вирішити проблему забюрократизованості управлінської системи та допоможуть у проведенні цілісної загальнодержавної стратегії протидії злочинності.

До початку повномасштабної війни було здійснено повне кадрове перезавантаження органів прокуратури від осіб, які не відповідали вимогам фаховості та доброчесності шляхом атестації прокурорів; упроваджено добір на посади прокурорів зовнішніх кандидатів; ініційовано зміну самої системи

добору в прокуратуру; затверджено систему оцінювання якості роботи прокурорів і нові підходи до просування прокурорів по службі, зокрема їхнього професійного розвитку; створено органи прокурорського самоврядування та дисциплінарного провадження; закладено основи удосконалення дисциплінарних процедур та ін.

Уперше було затверджено наказом Генерального прокурора від 16 жовтня 2020 р. № 489 Стратегію розвитку прокуратури на 2021–2023 роки, у якій чітко визначені стратегічні пріоритети органів прокуратури на найближчі роки з метою приведення процесів функціонування прокуратури до кращих європейських зразків.

Водночас ще залишаються виклики, які потребують негайного вирішення (табл. 3.2) [6, с. 237].

Таблиця 3.2

Виклики в сучасній діяльності прокуратури

| Виклик | Шляхи вирішення |
|--|---|
| У контексті вдосконалення реалізації прокурорами їхніх конституційних повноважень | <ul style="list-style-type: none"> – невизначеність процесуального змісту функції прокуратури до організації досудового розслідування; – відсутність єдиного підходу до формування основних пріоритетів діяльності прокуратури; – недостатність ресурсів для якісного розслідування кримінальних правопорушень; – відсутність реальних запобіжних механізмів щодо недопущення зловживання процесуальними правами. |
| У контексті запровадження системних інструментів формування правоохоронної діяльності: | <ul style="list-style-type: none"> – недосконалість загальнодержавної стратегії протидії злочинності; – неузгоджений і несистемний характер формування та реалізації правоохоронної діяльності; – надмірна забюрократизованість системи юстиції; – обмеження ролі юстиції реагуванням на вже вчинені правопорушення, недостатній рівень реалізації превентивної функції у діяльності органів кримінальної юстиції; – слабка координація та злагодженість діяльності органів правопорядку у сфері реалізації протидії злочинності за найбільш пріоритетними напрямками. |

Продовження табл. 3.2

| | |
|---|--|
| У контексті забезпечення об'єктивного та прозорого розгляду скарг щодо вчинення | Вдосконалення дисциплінарної процедури відповідно до критеріїв, визначених рекомендаціями GRECO, та виконання підпункту 2.5.2.2 пункту 2.5.2 Стратегії розвитку прокуратури на 2021–2023 роки. |
|---|--|

| | |
|---|--|
| прокурором проступку, пропорційність і невідворотність його відповідальності | |
|---|--|

Окреслимо ймовірні стратегічні напрями удосконалення системи органів прокуратури в умовах повоєнного відновлення України.

1. На першій стадії головною стає проблема забезпечення реалізації функцій прокуратури щодо організації та процесуального керівництва досудовим розслідуванням і підтримання публічного обвинувачення. Показником досягнення поставленої цілі є скоординована та злагоджена діяльність прокуратури й ефективне виконання її конституційних функцій.

Варто відзначити також проблему невизначеності процесуального змісту функцій прокуратури щодо організації досудового розслідування, її співвідношення з процесуальним керівництвом досудовим розслідуванням, вирішення інших питань під час провадження відповідно до закону, нагляду за негласними й іншими слідчими (розшуковими) діями органів правопорядку. Вирішенням зазначеної проблеми є внесення змін до Закону України «Про прокуратуру», КПК України, які мають бути спрямовані на регламентацію процесуального змісту функції прокуратури щодо організації досудового розслідування. Показником досягнення поставленої цілі є:

- визначення процесуального змісту функцій прокуратури щодо організації досудового розслідування;
- розмежування повноважень прокурора та керівників органу досудового розслідування й органу дізнання щодо організації досудового розслідування;
- встановлення розподілу повноважень щодо цього між керівниками органів прокуратури та прокурорами, які здійснюють процесуальне керівництво досудовим розслідуванням.

2. На другій стадії важливою є проблема відсутності єдиного й узгодженого порядку формування основних пріоритетів діяльності прокуратури

й органів правопорядку. Вирішенням зазначеної проблеми є виділення найбільш пріоритетних напрямів формування та реалізації правоохоронної політики, а також формування політики пріоритетності кримінальних проваджень і надання прокурору потрібних повноважень щодо їх застосування.

Це вимагає проведення наступних заходів:

- визначення найбільш пріоритетних напрямів формування та реалізації правоохоронної політики з урахуванням отриманих результатів досліджень, проведених на загальнодержавному та регіональному рівнях;
- розроблення, затвердження й уведення в дію державної Стратегії кримінальної політики, яка визначатиме довгострокові організаційні, правові, інституційні, міжгалузеві та галузеві заходи щодо протидії злочинності.

3. Підготовка проєкту закону України щодо внесення змін до КПК України, Закону України «Про прокуратуру» з метою встановлення пріоритетності проваджень і надання прокурору потрібних повноважень щодо їх застосування [18].

4. Узгодження основних пріоритетів діяльності прокуратури й органів правопорядку. Показником досягнення поставленої цілі є забезпечення оперативного виявлення найбільш актуальних проблем у системі кримінальної юстиції та розроблення пропозицій для їх вирішення; узгодження основних пріоритетів діяльності прокуратури й органів правопорядку; визначення раціональних меж використання ресурсів кримінальної юстиції.

5. Варто відзначити також проблему недостатності ресурсів для якісного розслідування правопорушень і необхідності запровадження спеціалізації прокурорів з метою ефективного використання наявних персоналу та ресурсів. Вирішенням зазначеної проблеми є визначення об'єктивних критеріїв розподілу навантаження між прокурорами, зокрема з критерієм спеціалізації, та застосування механізмів відновного правосуддя на досудовій стадії кримінального провадження.

Це вимагає таких заходів:

- розроблення та закріплення об'єктивних критеріїв розподілу навантаження між прокурорами, зокрема з критерієм спеціалізації;
- подальший розвиток медіаційних механізмів і створення потрібної інфраструктури. Застосування механізмів відновного правосуддя на досудовій стадії провадження, альтернативне кримінальній відповідальності у поєднанні з медіацією, відшкодуванням шкоди потерпілому, соціальною реінтеграцією правопорушника;
- створення спеціалізованих служб із підтримки потерпілих та сприяння роботі неурядових організацій із надання такої допомоги. Показником досягнення поставленої цілі є подальший розвиток відновного правосуддя й інших альтернативних шляхів вирішення конфлікту; спрощення порядку здійснення провадження, підвищення ефективності реалізації функцій прокуратури за спеціалізованими напрямками [2].

6. Необхідність впровадження механізму конкурентного та прозорого (на основі об'єктивних критеріїв) призначення прокурорів. Професіоналізм, доброчесність та етика прокурорів є ключовими факторами зміцнення авторитету органів прокуратури у суспільстві. Належна система кадрового добору, безумовно, допоможе запобігти ймовірним порушенням професійної доброчесності у майбутньому. Вирішенням зазначеної проблеми є розвиток механізму прозорого та конкурентного (на підставі об'єктивних критеріїв) добору та призначення прокурорів за рахунок упровадження системи «Особистого дос'є», у якій можна буде знайти основні особові дані щодо службового просування прокурора, його професійності та доброчесності.

Показником досягнення поставленої цілі є ефективна робота Ради прокурорів України, органу, що здійснює дисциплінарне провадження, та відповідна система належного добору та призначення прокурорів з урахуванням міжнародних стандартів. Все це забезпечує підтримку незалежності як системи, так й окремих прокурорів, а також сприяє зростанню довіри до них усередині системи та до прокуратури з боку громадянського суспільства.

7. Важливою проблемою є недосконалість загальнодержавної стратегії протидії злочинності; неузгоджений і несистемний характер формування та реалізації правоохоронної політики. Вирішенням зазначеної проблеми є проведення аналізу поточної ситуації формування та реалізації державної політики у сфері протидії злочинності на основі проблемно-орієнтованого підходу з метою формування цілісної загальнодержавної стратегії протидії злочинності.

Показником досягнення поставленої цілі є узгоджений і системний характер формування і реалізації кримінальної політики, наприклад, Стратегія кримінальної політики; ефективні механізми постійної взаємодії із представниками громадянського суспільства й органами місцевого самоврядування.

8. Забезпечення об'єктивного та прозорого розгляду скарг про вчинення прокурором проступку, пропорційність і невідворотність його відповідальності. Вирішенням зазначеної проблеми є діджиталізація дозвільних процедур і поліпшення загального рівня інформованості та зовнішніх комунікацій, не менш важливим є впровадження єдиної щорічної системи оцінювання якості роботи прокурора. Це вимагає таких заходів:

- впровадження системи індивідуального оцінювання якості роботи прокурорів. Діджиталізації дисциплінарних процедур, а також поліпшення загального рівня інформованості та зовнішніх комунікацій;

- удосконалення Порядку проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів і розроблення Порядку організації роботи з повідомленнями від викривачів про корупцію в органах прокуратури України.

Показником досягнення поставленої цілі є поліпшення обізнаності суспільства про підстави та процедуру притягнення прокурорів до відповідальності; впровадження низки матеріальних і кар'єрних стимулів для прокурорів [12, с. 112].

У результаті можна досягти таких цілей:

- стабільності та послідовності формування правоохоронної політики, а також посилення спроможності правоохоронних органів на основі принципів системності, єдності та координації їхньої діяльності з урахуванням структурно-функціонального підходу;
- підвищення ефективності реалізації конституційних функцій прокуратури;
- об'єктивного та прозорого розгляду скарг про вчинення прокурором проступку, пропорційність і невідворотність його відповідальності.

ВИСНОВКИ

В результаті проведеного дослідження можна зробити наступні висновки і запропонувати такі рекомендації:

1. Місце і роль прокуратури України в системі державної влади полягає в тому, що вона є забезпечувальним органом судової влади, що здійснює функції підтримання публічного обвинувачення в суді, організацію і керівництво питаннями під час кримінального провадження, здійснює нагляд за слідчими і розшуковими діями із залежністю від Президента України та Верховної Ради України з питання призначення Генерального прокурора.

2. Проаналізувавши положення національного законодавства, можна визначити, що організаційно-правовий статус прокуратури України – це сукупність організаційно-правових елементів, які визначають місце і роль Генеральної прокуратури, обласних, окружних, спеціалізованих прокуратур, і прокурорів в Україні, які характеризують зміст їх діяльності щодо виконання покладених на них завдань і функцій, а також визначають основи їх незалежності з метою захисту прав, свобод і законних інтересів окремих осіб та всього суспільства.

Поняття організаційно-правового статусу охоплює комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом. Елементами організаційно-правового статусу прокуратури є: функції прокуратури; права та обов'язки прокурорів; підстави та порядок призначення прокурорів; відповідальність у сфері діяльності прокуратури; гарантії незалежності та соціального захисту прокурорів.

3. Підсумовуючи особливості позитивного досвіду діяльності прокуратур провідних країн ЄС, варто зазначити, що у нашій державі Закон України «Про прокуратуру» в новій редакції від 2014 р. спрямований на вдосконалення законодавчих засад організації та діяльності прокуратури України з метою імплементації європейських стандартів, позбавлення прокуратури надмірних повноважень щодо здійснення нагляду за додержанням законів, запровадження

положень, покликаних підвищити професійність прокурора та його незалежність, а також передбачити участь органів прокурорського самоврядування у вирішенні питань, пов'язаних із діяльністю прокуратури, що безумовно відповідає основним принципам діяльності організації і функціонування прокуратур провідних країн Європейського Союзу.

Також необхідно зазначити, що урахування зарубіжного досвіду функціонування органів прокуратури в інших країнах повинно дати вагомий результат і забезпечити становлення конституціоналізму в Україні. Окрім того, під час визначення стану прокуратури України у системі державного механізму та шляхів її реформування слід враховувати національні й історичні особливості правової системи нашої держави.

4. Незважаючи на достатньо комплексну та різносторонню наукову розробку проблем управління в органах прокуратури, дотепер відсутнє чітке уявлення про безумовну та вичерпну концепцію управлінської діяльності в цих органах. Менеджмент в органах прокуратури, як основна категорія, яка характеризує саме управлінські процеси, за деякими виключеннями, взагалі не вживається, що сприяє формуванню понятійних неузгодженостей, застосуванню шаблонів, які не розкривають особливості прокурорської сфери.

Прокуратура України на шляху до нової європейської моделі діяльності також повинна запроваджувати новітні форми і методи організації управління, розширювати можливості сучасного менеджменту, включаючи способи, форми та методи кризового менеджменту. Зважаючи на зазначене, доцільно розробити та прийняти новий Регламент Офісу Генерального прокурора України, який повністю був би сформований за новими принципами і врахував би сучасні тенденції зміни статусу прокуратури, а також зміг би інтегрувати в практичну діяльність новітні методи менеджменту.

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

інтересів суспільства та держави. Сучасне законодавство про діяльність керівників прокуратур потребує удосконалення. Зокрема, вважаємо, що потрібні зміни в наступних напрямках:

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

- запровадити наслідкування у правовому та соціальному статусі (за винятком функціонального наповнення) керівників прокуратур та керівників судів, встановити уніфіковані професійні вимоги до означених посадовців.

6. Потребує оновлення Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів, норми якого повинні відповідати сучасним реаліям життя, його динаміці. Потребує удосконалення дисциплінарна практика та приведення її у відповідність до європейських стандартів і кращих міжнародних зразків. Слід забезпечити якісне вивчення прокурорами правил прокурорської етики з метою зміцнення морально-етичних орієнтирів, усвідомлення загальнолюдських та професійних цінностей, формування готовності прокурорів до вирішення етичних дилем під час здійснення службових обов'язків та поза ними. Цей напрямок цілком спроможний реалізувати Тренінговий центр прокурорів України.

7. Україні сьогодні і у найближчій перспективі потрібні керівники-професіонали, лідери з високим почуттям відповідальності. Однак мати знання ще не означає вміти ефективно застосовувати їх на практиці під час вирішення практичних завдань, мати знання з основ управління не означає бути гарним керівником, мати професійні знання та управлінський досвід не означає спрямовувати власну діяльність і діяльність ввіреного колективу на виконання завдань прокуратури й утвердження верховенства права в державі.

Лише поєднання професійності, моральноділових якостей, а також управлінсько-організаторських здібностей та досвіду роботи є запорукою ефективного керівництва. Гарантіями зміни системи управління в органах прокуратури відповідно до європейських стандартів є постійне самовдосконалення, самонавчання та підвищення кваліфікації керівників із різних галузей знань.

8. Доцільність розкриття змісту терміну «добročесність» в організаційно-правовому регулюванні прокурорської діяльності викликано наступним:

– Закон України «Про державну службу» не встановлює жодних процедур проходження будь-яких перевірок на добročесність, а визначає лише «добročесність» як матеріальну норму-принцип;

– аналогічне відомче регулювання питань перевірок на добročесність містить чітке розмежування аналізу добročесності та моніторингу способу життя, чого не можна сказати про регулювання в органах прокуратури;

– процедури таємної перевірки на добročесність, у зв'язку із відсутністю базових засад в Законі України «Про прокуратуру», можуть не містити жодних обмежень щодо обсягів та предмету перевірки прокурорів. Таким чином констатується наявність ризику надмірного впливу чи безпосереднього тиску на незалежність прокурора в системі органів прокуратури.

9. Ймовірні стратегічні напрями удосконалення системи органів прокуратури в умовах повоєнного відновлення України включають:

– забезпечення реалізації функцій прокуратури щодо організації та процесуального керівництва досудовим розслідуванням і підтримання публічного обвинувачення.

– виділення найбільш пріоритетних напрямів формування та реалізації правоохоронної політики, а також формування політики пріоритетності кримінальних проваджень і надання прокурору потрібних повноважень щодо їх застосування;

- підготовка проєкту закону України щодо внесення змін Закону України «Про прокуратуру» з метою встановлення пріоритетності проваджень і надання прокурору потрібних повноважень щодо їх застосування;
- узгодження основних пріоритетів діяльності прокуратури й органів правопорядку;
- запровадження спеціалізації прокурорів з метою ефективного використання наявних персоналу та ресурсів;
- впровадження механізму конкурентного та прозорого (на основі об'єктивних критеріїв) призначення прокурорів;
- удосконалення загальнодержавної стратегії протидії злочинності; формування та реалізація послідовної державної правоохоронної політики;
- забезпечення об'єктивного та прозорого розгляду скарг про вчинення прокурором проступку, пропорційність і невідворотність його відповідальності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Баганець О. Правові засади здійснення реформи прокуратури в Україні. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. Випуск 1 (17). С. 43–48.
2. Баганець О. Прокурорська «реформа». *Юридичний вісник України. LexInform*. 2019. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/prokurorska-reforma>. (дата звернення 01.11.2023).
3. Банах С. В. Міжнародний досвід організації прокуратури *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2020. Вип. 29. С. 276–280.
4. Басараб Р.І. Правовий статус керівника системи прокуратури у країнах Європейського Союзу. *Митна справа*. 2014. № 3(2). С. 251–255.
5. Бенч Н.В. Прокуратура в державному механізмі: порівняльний аналіз України та країн Європейського Союзу. *Судова апеляція*. 2015. № 1. С. 104–116.
6. Васечко Л. О., Лашко Є. Є., Савицький О. Ф. Удосконалення системи органів прокуратури в умовах післявоєнного відновлення України. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. № 4. Ч. 1. С. 236–240.
7. Васечко Л.О., Лашко Є.Є. Поняття системи правоохоронних органів: формування єдиного підходу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 8. С. 22–24.
8. Гречанюк С., Мартинюк О. Деякі питання сучасного визначення місця прокуратури в системі органів публічного управління. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2017. № 1 (13). С. 55–62.
9. Доллінер П. Я. Організаційний механізм державного управління органами прокуратури України. *Актуальні питання у сучасній науці*. 2023. № 1(7). С. 170–181.
10. Дудоров О.О., Коломоєць Т.О., Кушнір С.М. Загальнотеоретичні, адміністративно- та кримінально-правові основи концептуалізації антикорупційної реформи в Україні : монографія. Запоріжжя : Гельветика, 2019. 476 с.

11. Єщук О. М. Деякі аспекти реформування органів прокуратури. *Судова та слідча практика в Україні*. 2016. Вип. 2. С. 7–10.
12. Зашупіна Ю. В. Звільнення прокурорів як наслідок неуспішного проходження атестації в межах реформування прокуратури в Україні. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*. 2021. Вип. 2 (50). С. 111–115.
13. Історія прокуратури України. URL: <https://old.gp.gov.ua/ua/ursr.html?s=print> (дата звернення 25.10.2023).
14. Ковальчук І. С. Особливості правового статусу прокурора. *Правові новели*. 2020. № 12. Т. 3. С. 146–151.
15. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів: затверджений Всеукраїнською конференцією прокурорів 27 квіт. 2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001900-17#Text> (дата звернення 28.10.2023)
16. Козьяков І.М. Методологічні аспекти організації прокурорської діяльності на сучасному етапі. *Вісник прокуратури*. 2015. № 7. С. 23–33.
17. Комарницька О., Прядко В. Статус прокурора відповідно до ЗУ «Про прокуратуру». *Часопис Академії адвокатури України* 2020. №2(27). С. 63–68.
18. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 31.10.2023).
19. Консультативна рада Європейських прокурорів: Генеральна прокуратура України : офіційний сайт. URL: https://old.gp.gov.ua/ua/cmo.html?_m=publications&_t=rec&id=101556. (дата звернення 27.10.2023).
20. Кравчук В. Особливості дисциплінарної відповідальності прокурора за порушення правил професійної етики. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2018. № 4 (56). С. 66–80.
21. Кравчук В. Правила професійної етики у діяльності прокурорів. *Публічне право*. 2018. № 4(32). С. 23–29.
22. Кравчук В. Правила професійної етики у діяльності прокурорів. *Публічне право*. 2018. № 4(32). С. 23–29.

23. Кравчук В.М. Засади (принципи) організації та діяльності прокуратури Польщі за реформою 2016 року: досвід для України. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 1. С. 235–239.

24. Кравчук В.М. Реформування правового статусу прокуратури в Україні та Польщі: порівняльний аналіз. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 5. С. 317–320.

25. Лапкін А. В., Сальніков М.О. Актуальні питання вимог до етичної поведінки працівників прокуратури. *International Electronic Scientific Journal «Science Online»*. URL : <http://nauka-online.com/> (дата звернення 29.10.2023).

26. 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.

27. Ліпінська І. В. Функціонування органів прокуратури: Україна та міжнародний досвід. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Юридичні науки*. 2018. Т. 29 (68). № 6. С. 143–147.

28. Лозицька І. О. Аналіз та адаптація зарубіжного досвіду як напрям удосконалення системи державного управління. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2016. № 2. С. 1–10.

29. Мазурик Р.В. Актуальні напрями удосконалення адміністративно-правових засад організації та діяльності обласних прокуратур. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 2. С. 41–44.

30. Мухаменджанов Э. Б. Прокуратура Польщі. URL: www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1236169 (дата звернення 30.10.2023).

31. Назарук С. Л. Адміністративно-правове забезпечення діяльності органів прокуратури України крізь призму порівняння з окремими країнами Європейського Союзу. *Jurnalul juridic national: teorie si practica*. 2019. № 2 (36). Ч. 1. С. 47–49.

32. Назарук С. Л. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів - вагомий крок на шляху до європейського співтовариства. *Наукові записки. Серія: Право*. 2017. № 2. С. 142–145.
33. Назарук С. Л. Окремі аспекти розвитку та становлення інституту прокуратури. *Наукові записки. Серія: Право*. 2018. № 5. С. 114–119.
34. Назарук С. Л. Особливості діяльності прокуратури країн Європейського Союзу. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. № 6. С. 126–129.
35. Назарук С. Л. Прокурорське самоврядування – вагома складова у реформуванні органів прокуратури. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2017. № 43. Т. 2. С. 69–71.
36. Наулік Н. С. Прокуратура України як інститут системи захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави: історія розвитку. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. № 1. С. 166–170.
37. Неврозов О. Б. Адміністративна компетенція прокуратури України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. № 1. С. 149–153.
38. Незалежність, підзвітність та етика прокурорів : Висновок № 13 (2018) Консультативної ради Європейських прокурорів. Страсбург, 23 листоп. 2018 р. URL: <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpre-2018-ukr/1680939322> (дата звернення: 27.10.2023).
39. Окопник О. М., Назарук С. Л. Поняття та зміст адміністративно - правового забезпечення діяльності прокуратури. *Наукові записки. Серія: Право*. 2019. № 7. С. 84–90.
40. Омельчук Л., Клітинська А. Європейський досвід організації органів прокуратури. *Міжнародний юридичний вісник*. 2016. № 1. С. 199–204.
41. Організація та діяльність органів прокуратури України : навч. посіб. / П. М. Каркач, В. В. Кривобок, В. С. Бабкова та ін. ; за ред. П. М. Каркача. Харків : Право, 2019. 500 с.
42. Плахіна І. В. Особливості органів прокуратури в зарубіжних країнах. *Часопис Академії адвокатури України*. 2014. Т. 7. № 4. С. 37–43.

43. Положення про відомчі заохочувальні відзнаки прокуратури України, затвердженого наказом офісу Генерального прокурора України від 12 листоп. 2021 р. за № 353. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0353905-21#Text>. (дата звернення 03.11.2023)

44. Представництво прокурором у суді законних інтересів держави: наук.-практич. посіб. / О. П. Натрус, Ю. А. Турлова, О. А. Казак та ін. Київ: Національна академія прокуратури України, 2016. 262 с.

45. Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 груд. 2016 р. № 1798-VIII. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#Text> (дата звернення 01.11.2023)

46. Про загальні засади організації роботи в органах прокуратури України : наказ офісу Генерального прокурора України від 7 серп. 2020 р. № 365 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0365905-20#Text> (дата звернення 02.11.2023)

47. Про проведення добору на зайняття вакантної посади прокурора в Офісі Генерального прокурора: Наказ Генерального прокурора 16 січ. 2020 р. №30. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/nakaz_dob_of?_m=publications&_t=rec&id=264414 (дата звернення 27.10.2023).

48. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення 26.10.2023).

49. Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки: Указ Президента України від 11 черв. 2021 р. № 231/2021. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2021#Text> (дата звернення 04.11.2023)

50. Проєкт Плану відновлення України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/nacionalna-radaz-vidnovlennya-ukrayini-vidnaslidkiv-vijni/robochigrupi> (дата звернення: 27.10.2022).

51. Прокуратура незалежної України. URL: https://myk.gp.gov.ua/ua/dovmat.html?_m=publications&_t=rec&id=126088 (дата звернення 30.10.2023).

52. Прокуратура: якою вона буде завтра? Деякі думки після ознайомлення із затвердженою Генеральним прокурором «Стратегією розвитку прокуратури на 2021–2023 роки». URL: <http://surl.li/nedil> (дата звернення 02.11.2023).

53. Регламент офісу Генерального прокурора : затверджено наказом Генерального прокурора 22 лют. 2022 р. № 35. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0035905-22#n6> (дата звернення 04.11.2023)

54. Результати діяльності кадрової комісії з розгляду дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурорів за 2020 рік. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/dvpr?_m=publications&_t=rec&id=287019 (дата звернення 03.11.2023)

55. Результати діяльності кадрової комісії з розгляду дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурорів за I півріччя 2021 р. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/dvpr?_m=publications&_t=rec&id=302197 (дата звернення 04.11.2023).

56. Реформування прокуратури України: інституційний аспект. Democracy reporting international. Аналітичний звіт 94: січень 2019 р. URL: <https://democracy-reporting.org/wp-content/uploads/2019/01/DRI-UA-BP-Prosecution-Institutional-Reform-1.pdf> (дата звернення 02.11.2023).

57. Рішення кадрової комісії з розгляду дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурорів № 64-дп21 від 01 квіт. 2021 р. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/dvpr?_m=publications&_t=cat&id=117880&fp=50 (дата звернення 05.11.2023)

58. Рішення кадрової комісії з розгляду дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурорів № 70-дп21 від 08 квіт. 2021 р. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/dvpr?_m=publications&_t=cat&id=117880&fp=50 (дата звернення 02.11.2023)

59. Скибенко О. І. Проблеми реформування правового статусу органів прокуратури України на сучасному етапі. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2016. № 2. С. 14–20.

60. Статут Тренінгового центру прокурорів України: затверджено Наказ Генерального прокурора 29 трав. 2020 р. № 243. URL: <https://ptcu.gp.gov.ua/wp-content/uploads/2020/08/statuttreningovogo-czentru-prokuroriv-ukrayiny.pdf> (дата звернення 02.11.2023)

61. Стратегія розвитку прокуратури на 2021–2023 роки: затверджена наказом Генерального прокурора 16 жовт. 2020 р. № 489. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0489905-20#Text> (дата звернення 05.11.2023)

62. Стратегія розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021 – 2023 роки: затверджена Указом Президента України від 11 черв. 2021 р. № 231/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2021#Text> (дата звернення 03.11.2023).

63. Ульянова О. «Ніхто не знає, в чому вона полягає»: куди рухається реформа прокуратури. Четверта влада. 08 лип. 2020 р. URL: <https://4vlada.com/nihto-ne-znaie-v-chomu-vona-poliagaie-kudy-ruhaietsia-reforma-prokuratury>. (дата звернення 30.10.2023).

64. Циганок С. В. Поняття і зміст адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 11. С. 135–139.

65. Чаплинська Ю. Досвід Франції та Німеччини в реформуванні органів прокуратури та можливості його використання в Україні. URL: http://vjhr.sk/archive/2016_6/part_3/23.pdf (дата звернення 30.10.2023).

66. Чернобай А., Алексеєва В. Морально-етичні вимоги до позаслужбової поведінки прокурора як елемент професійної етики та поведінки прокурора. *Публічне право*. 2017. № 2 (26). С. 219–226.

67. Юсупов В. А. Шляхи вдосконалення нормативно-правового, організаційного та кадрового забезпечення органів прокуратури України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2014. № 11(2). С. 49–52.

68. Як запобігти корупції у судах, прокуратурі та органах правопорядку: НАЗК проведе обговорення Державної антикорупційної програми. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/yak-zapobigty-koruptsiyi-vsudah-prokuraturi-ta-organah-pravoporyadku-nazkprovede-obgovorennya-derzhavnoyi-antykorpustsijnoyiprogramy/> (дата звернення: 27.10.2023).