

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.4.14>

**Д. Ю. Павленко**

здобувач освітнього ступеня доктора філософії (081 «Право»),  
аспірант кафедри адміністративного та фінансового права  
юридичного факультету  
Національного університету біоресурсів і природокористування України  
<https://orcid.org/0009-0008-8882-2231>

## **ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЇЇ РЕФОРМУВАННЯ**

*Наукова стаття акцентує увагу на актуальних питаннях, пов'язаних з адміністративно-правовим статусом прокуратури України в контексті сучасного періоду реформування. У статті обговорюються правові аспекти реформування прокуратури та розкривається сутність змін, внесених законодавством, зокрема у контексті адміністративно-правового регулювання. Автор вивчає нові положення та нормативи, що визначають адміністративний статус прокуратури. Розглядаються проблеми, що виникають у зв'язку зі зміною адміністративних повноважень прокуратури та її ролі в системі охорони прав та свобод громадян. Аналізуються особливості, які виникають у процесі реалізації адміністративних функцій та використання нових правових інструментів. Основна мета дослідження полягає в аналізі цілісного уявлення про статус та роль прокуратури у новітній адміністративно-правовій системі та виокремленні ключових проблем, що виникають у процесі реформ. Аналіз проблеми ґрунтується на комплексному дослідженні нормативно-правового поля, а також на вивченні змісту актуальних наукових робіт. Дослідник ретельно аналізує проблематику функціоналу та повноважень органів прокуратури та вивчають результати імплементації нових підходів. У результаті дослідження виявлені проблемні аспекти адміністративно-правового статусу прокуратури, зокрема, неоднозначність у розумінні її ролі у сучасній правовій системі, конфліктність у питаннях взаємодії з іншими суб'єктами владних повноважень, а також недоліки в системі внутрішньої організації та контролю. Отримані результати мають велике практичне значення, оскільки можуть служити основою для подальших реформ і вдосконалення адміністративно-правового статусу прокуратури. Висновки дослідження можуть бути використані у розробці планів з поліпшення практичної діяльності органів прокуратури для забезпечення їх ефективної ролі у системі правосуддя, правоохоронній діяльності та захисті прав громадян. Відтак стаття спрямована на виявлення та аналіз проблем адміністративно-правового статусу прокуратури України у контексті сучасних реформ з метою підвищення її ролі та ефективності як суб'єкта адміністративно-правових відносин у правовій системі країни.*

**Ключові слова:** адміністративна реформа, владні повноваження, суб'єкт адміністративного права, правова природа прокуратури, система стримувань і противаг між гілками влади.

**Постановка проблеми.** Роль прокуратури в суспільстві та державі, соціальні очікування пов'язані з прокурорською діяльністю, зумовлюють пошук оптимальної для країни моделі прокуратури, результативної та ефективної в умовах сьогодення. Практично із самого початку формування української державності прокуратура України перебуває в стані перманентного реформування, під

час якого не завжди успішно реалізовувалися ідеї та впроваджувалися різні за своїм характером і змістом заходи з дещо суперечливими щодо початкових цілей наслідками. Зміни іноді носили безсистемний характер, відбувалися ситуативно та в основному залежали від конкретних соціально-політичних умов. Попри низку позитивних новацій існуюча модель прокуратури України має й ряд недоліків,

які перешкоджають її результативному та ефективному функціонуванню. Відтак потенціал подальшого розвитку прокуратури України не вичерпано, що зумовлює потребу в її модернізації для формування більш дієвої в сучасних реаліях інституції, підвищення рівня довіри до неї.

Зазначене об'єктивно свідчить про актуальність питань вдосконалення адміністративних функцій прокуратури і процес таких змін має базуватися на відповідному теоретичному підґрунті. Це, у свою чергу, актуалізує потребу як в узагальненні результатів численних попередніх наукових напрацювань, так і переоцінці наявної доктрини про прокуратуру та її діяльність. Крім того, теоретичного осмислення потребують зміни у нормативно-правовому регулюванні функціонування прокуратури.

Питання організації та діяльності прокуратури, шляхів підвищення її результативності та ефективності, виконання адміністративних функцій органами прокуратури неодноразово ставали предметом уваги дослідників. Однак сьогодні існує дефіцит фундаментальних теоретичних знань про інституційне удосконалення адміністративних функцій прокуратури України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед українських науковців до різних аспектів діяльності прокуратури, її організаційних засад та адміністративних функцій у різні часи зверталися В.С. Бабкова, Н.М. Бакаянова, І.В. Вернидубов, Ю.М. Грошевий, Л.М. Давиденко, В.В. Долежан, С.О. Іваницький, П.М. Каркач, І.М. Козьяков, М.В. Косюта, А.В. Лапкін, О.М. Литвак, В.І. Малюга, І.Є. Марочкін, О.Р. Михайленко, М.І. Мичко, Л.М. Москвич, І.В. Назаров, Ю.Є. Полянський, С.В. Прилуцький, М.В. Руденко, О.Г. Свида, Г.П. Середа, М.М. Стефанчук, В.В. Сухонос, В.Я. Тацій, О.М. Толочко, О.З. Хотинська-Нор, О.Б. Черв'якова, П.В. Шумський, М.К. Якимчук та низка інших авторів.

Віддаючи належне науковому внеску даних учених у розробку теоретичних питань, спрямованих на вдосконалення організації та діяльності прокуратури України, слід зазначити, що самостійних

комплексних досліджень адміністративних функцій прокуратури в Україні не проводилось. Відповідно відсутня теоретична основа для конструктивного підходу до модернізації адміністративних функцій прокуратури в сучасних умовах реформування у єдності її організаційних та діяль-нісних аспектів.

**Мета статті** – аналіз цілісного уявлення про статус та роль прокуратури у новітній адміністративно-правовій системі та виокремлення ключових проблем, що виникають у процесі реформ з пропозиціями щодо їх вирішення.

**Виклад основного матеріалу.** Реформування державних інститутів та правова реформа, що тривалий час проводиться в Україні, поставили на порядок денний нові проблеми підвищення ефективності функціонування владних структур. Державно-правова реформа та реформування правоохоронної діяльності в Україні стосується різних аспектів організації та діяльності органів державної влади, зокрема й органів прокуратури України.

Прокуратура України є елементом системи стримувань і противаг між різними гілками влади – виконавчою, законодавчою та судовою. Подальший розвиток нашої держави як правової та формування в ній громадського суспільства потребують налагодженої та скоординованої діяльності органів прокуратури [1, с. 22].

Прокуратура України становить собою самостійний централізований орган державної влади, що діє в системі правоохоронних органів держави та забезпечує захист від неправомірних посягань на суспільний та державний лад, права і свободи людини, а також основи демократичного устрою засобами і методами, що передбачені законом. Прокуратура не підпорядковується виконавчій або судовій владі, оскільки її діяльність є елементом системи стримувань і противаг між гілками влади, які формуються та утверджуються в державі після прийняття нової Конституції [2, с. 48].

Відповідно до Конституції України прокуратура не належить до жодної гілки влади (законодавчої, виконавчої, судової). Вона функціонує як незалежний державний орган (ст. 121) [3].

На наш погляд, зараз доречно звернутися до поглядів І. Шульгана який слушно вважає, що дискусії про долю української прокуратури тривають, оскільки сучасний етап розвитку української державності позначений серйозними недоліками в сфері застосування й виконання законів. Надто часто вимоги закону ігноруються сьогодні як громадянами, так і державними службовцями досить високого рангу. Недостатня ефективність роботи прокуратури значно знижує її авторитет у суспільстві, породжує думки про її політичну заангажованість і некомпетентність [4, с. 154].

Ми переконані, що під час розгляду питань, які безпосередньо стосуються прокуратури України як об'єкта адміністративно-правового регулювання, слід навести низку думок учених про те, до якої гілки влади належить прокуратура – законодавчої, виконавчої чи судової; чи вона існує відособлено, ніби осторонь всіх гілок влади, будучи частиною системи «стримувань і противаг» між іншими гілками влади в державі; як у подальшому слід реформувати прокуратуру України.

Досить влучно в своїх роботах зазначає А.С. Шапошник, що, посідаючи непідпорядковане місце в системі поділу державної влади, прокуратура всю свою діяльність спрямовує на захист передбачених законом прав і свобод громадян та інтересів держави від неправомірних посягань, утвердження принципу верховенства права [5, с. 74].

Його в свою чергу підтримує К. Ногіна, яка зазначає, що певного поширення набула думка про те, що прокуратура, з одного боку, не є самостійною гілкою державної влади, а з іншого – не входить до складу ні законодавчої, ні виконавчої, ні судової влади [6, с. 57].

Зазначені вище вчені у своїх працях слушно зазначають, що підпорядкування прокуратури виконавчій або судовій владі може зруйнувати систему «стримувань і противаг», що склалася в державі; жоден із чинних державних органів не в змозі взяти на себе наглядову функцію прокуратури за дотриманням законів; реалії вимагають більш повного розкриття правозахисного потенціалу прокуратури як

органу забезпечення верховенства Конституції та законів України.

На погляд М. Руденко, найважливішим напрямком реформування прокуратури має бути, безперечно, розширення правозахисних функцій прокуратури. Вона повинна виконувати двоєдине завдання: з одного боку, здійснювати кримінальне переслідування осіб, які вчинили злочин, з іншого – відновлювати порушене право громадян [7, с. 166].

На думку А.Б. Войтенко, прокуратура України є специфічним органом і не належить до жодної з традиційних гілок влади. Таке її особливе місце в системі органів державної влади визначає Конституція України, в якій прокуратурі присвячено окремий розділ. Прокуратура не може і не повинна бути головним механізмом захисту порушених прав, вона лише доповнює судовий захист. Прокуратура має бути лише одним зі знарядь здійснення правосуддя. Учений додає, що метою реформування законодавства про прокуратуру є приведення діяльності прокуратури України у відповідність до вимог Конституції України та Ради Європи на основі чіткого визначення статусу прокуратури, обсягу її функцій і повноважень [8, с. 15–16].

Як зауважує з цього приводу Р. Жоган, однією з найгостріших проблем сучасної правової науки України за даних умов розвитку держави є проблема теоретичного обґрунтування конституційно-правового статусу прокуратури, максимально чіткого визначення системи, функцій, компетенції, форм та методів діяльності, гарантій ефективного здійснення завдань прокуратури [9, с. 192].

Погоджуючись з думкою науковця, необхідно зауважити, що проблема визначеності правового статусу прокуратури обумовлена ще й тим, що статус прокуратури має відповідати реальному стану розвитку суспільства та держави, тобто він трансформується у системі із державотворчими процесами, що наразі тривають в Україні.

Проаналізувавши існуючі підходи до визначення місця прокуратури в системі державних органів, М. Мичко свого часу констатував, існування таких основних позицій:

– прокуратура повинна знаходитися в системі законодавчої влади. В основі такої думки лежить теза про те, що прокуратура діє на основі повноважень, отриманих від законодавчої влади, і підконтрольна їй. Указується також на те, що без прокуратури законодавча влада виявиться фактично безвладною у зв'язку з відсутністю органу, який би контролював виконання рішень, що приймаються;

– прокуратура повинна входити до системи виконавчої влади, оскільки однією з її функцій є організація виконання законів, а контроль і нагляд є засобами рішення цього завдання. Радикальні прихильники цієї позиції бачать прокуратуру в структурі Міністерства юстиції, посилаючись при цьому на досвід США й інших країн, в яких Генеральний прокурор і міністр юстиції поєднані в одній особі;

– прокуратура повинна бути частиною системи судової влади [10, с. 210].

Досить слушним є зауваження А. Комзюка, який пояснює причину відсутності єдиної точки зору серед науковців стосовно того, до якої гілки влади слід віднести органи прокуратури, тим, що ці органи по своїй правовій природі належать до системи правоохоронних органів, але при цьому відрізняються порядком утворення та своїм конституційним статусом [11, с. 231]. І хоча дане зауваження було зроблено ще у період чинності Закону України «Про прокуратуру» 1991 р., але воно актуальне і за нинішніх умов після набрання юридичної сили новим Законом «Про прокуратуру».

Тому, визначаючи місце особливості органів прокуратури системі суб'єктів адміністративного права, важливим є також з'ясування місця органів прокуратури у системі державних органів взагалі.

З цього приводу науковцями висловлюються різні точки зору, однак, найбільш поширеною з них є та, відповідно до якої органи прокуратури віднесені до специфічних органів, що не належать до жодної гілки влади [12, с. 29]. Зокрема, такої думки дотримується А. Комзюк, який відносить органи прокуратури до самостійної структури, яка за своєю сутністю та природою не належить до жодної гілки влади. Така думка обґрунтовується поси-

ланням на специфічну компетенцію та особливу сферу діяльності органів прокуратури [11, с. 233]. Дану точку зору підтримує М. Мичко [10, с. 78], який вважає, що органи прокуратури доцільно віднести до окремої, так званої контрольної гілки влади, оскільки її діяльність в своїй основі пов'язана із забезпеченням виконання законів всіма суб'єктами суспільних правовідносин.

Подібну думку можна б було вважати цілком обґрунтованою, однак, вона не повністю узгоджується з положеннями ст. 6 Конституції України, у якій зазначається, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [3]. З цього приводу В. Войцишен стверджує, що з науковцями, які вважають, що відповідно до Конституції України прокуратура повинна належати до самостійної контрольної-наглядової гілки влади, не можна погодитись. Ця точка зору обґрунтовується вченим кількома аргументами: по-перше, відповідно до норм Конституції України, контрольної-наглядовою функцією наділена кожна гілка влади; по-друге, визначення прокуратури України контрольної-наглядовою гілкою влади означає те, що даний орган контролюватиме всі гілки влади. Однак, це є неприпустимим з огляду на аксіоматичну формулу побудови влади в демократичній державі, а саме запровадження системи стримувань і противаг між усіма гілками влади; по-третє, така гілка влади, як контрольної-наглядова, в Конституції України не передбачена та, що найголовніше, українському суспільству невідома, оскільки у вітчизняній історії відсутні подібні приклади [13, с. 59].

За такої логіки органи прокуратури слід було б віднести до однієї з трьох гілок влади, оскільки зміст конституційного принципу організації та здійснення державної влади складає її поділ на законодавчу, виконавчу та судову.

У зв'язку з цим, В. Войцишен зазначає, що у системі поділу влади в Україні прокуратура повинна належати до судової гілки влади. Таке визначення місця вітчизняної прокуратури вбачається науковцю найбільш доцільним, оскільки відповідає вимогам європейського співтовариства,

історії державотворення, сучасним реаліям і меті майбутньої діяльності прокуратури в Україні [13, с. 64].

Усі зазначені вище розробки є цілком справедливими і обґрунтованими, однак, на думку С. Гречанюка та О. Мартинюка, для сучасних умов розвитку правоохоронної та судової систем необхідно зауважити, що: статус системи прокуратури зазнав суттєвих змін в контексті проведення реформи правосуддя, що позначилось на місці цього органу правопорядку в системі органів публічної влади; нинішній правовий статус може розглядатись виключно як перехідний і потребує остаточного визначення після завершення реформи правосуддя; реалізація нового Закону України «Про прокуратуру» повністю розкриває організаційно-правові аспекти функціонування цього органу і деталізує питання публічних відносин, а також формує законодавчі передмови для реалізації конституційних функцій; дотепер спостерігається невідповідність функцій прокуратури, передбачених Конституцією України та законом, який визначає статус прокуратури, що в подальшому на відомчому рівні призвело до формування цілої низки інструктивних документів, які розширено трактують різні аспекти реалізації функцій прокуратури; передбачений спеціальним законом статус прокурора як особливого суб'єкта правоохоронної діяльності свідчить про нове розуміння та значення цієї посадової особи, а відмежування його від інших працівників органів прокуратури суттєво підвищує відповідальність та гарантії його незалежності. Натомість зменшення так званих наглядових прав призвело до неможливості в повному обсязі професійно здійснювати прокурорську діяльність; формується концепція порівняно незалежної діяльності прокурорів, що змінює уявлення про жорстку централізовану систему. Система прокуратури побудована як класична управлінська структура, яку очолює Генеральний прокурор України, однак новели, передбачені новим законодавством щодо порядку оформлення керівних вказівок, розширює незалежність конкретного прокурора і забезпечує об'єктивність здійснення прокурорських заходів [14, с. 58–59].

Відтак підтримуємо думку тих науковців, які вбачають особливе місце органів прокуратури у системі органів державної влади, неналежність їх до жодної гілки влади та відводять роль контрольного органу, який забезпечує повноцінне функціонування державної моделі стримувань та противаг. Варто зазначити, що ми відстоюємо думку, що прокуратура України виступає як особливий суб'єкт адміністративного права.

У науковій літературі використовується поняття «особливий суб'єкт» адміністративного права, під яким розуміється «прояви форми суб'єкта права в динаміці, ... такий суб'єкт права, який є носієм одночасно різних (протилежних) правових якостей, який наділений ознаками відразу декількох класифікаційних груп суб'єктів права, що одночасно передбачають один одного у складі цього суб'єкта та існують лише у взаємозв'язку, єдності» [15, с. 119].

Наведені характеристики притаманні прокуратурі України. Так, В.Щавінський зазначає, що прокуратура, серед повноважень якої виокремлюється одночасно наявна можливість захисту прав, свобод та законних інтересів громадян та інтересів держави наочно демонструє свій «особливий, «позагілковий» державно-владний статус». Урахувавши такі якості прокуратури як її структурованість та системність, адміністративну правосуб'єктність цього органу також слід розглядати як множини окремих, відносно автономних прав та обов'язків суб'єктів які входять до складу прокуратури. Крім того, певну специфіку адміністративно-правовому статусу прокурора, як суб'єкта владних повноважень та як представника інтересів держави в адміністративному судочинстві додають власне владні повноваження прокурора. Вони базуються на реалізації у законах України конституційних положень, які, у свою чергу, визначають повноваження та завдання органів прокуратури [16, с. 86].

Правова природа прокуратури України в сучасних умовах її реформування не позбавлення певних протиріч, що дає науковцям підстави вважати її особливим суб'єктом адміністративного права. З точки зору наявності адміністративної

правосуб'єктності як основної характеристики суб'єкта адміністративного права, прокуратура України, як державний орган є самостійним суб'єктом адміністративного права, оскільки має права та обов'язки та здатен вступати у правовідносини від свого імені.

Також важливою особливістю державного органу є те, що він створюється для виконання державних функцій, в наслідок чого отримує певні повноваження, що дозволяють досягнути поставлених цілей. У ст. 1311 Конституції України [3] та у ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» [17] перераховані функції прокуратури, що дозволяє розглядати останню як елемент державного механізму, тобто як державний орган.

Окрім того, ознакою державного органу вважається здатність «виконувати юридично обов'язкові дії: а) видавати нормативні й індивідуальні акти; б) здійснювати контроль за точним і неухильним виконанням вимог, передбачених цими актами; в) забезпечувати і захищати ці вимоги від порушень вжиттям заходів виховання, переконання, стимулювання, державного примусу в разі потреби. У ч. 2 ст. 9 Закону України «Про прокуратуру» йдеться про «нормативно-правовий зміст» наказів Генерального прокурора України, у ч. 1 ст. 25 та у ч. 4 ст. 26 зазначено, що вказівки прокурора для відповідних органів «є обов'язковими та підлягають негайному виконанню». Тому прокуратура України є не просто державним органом, а органом державної влади, здатним видавати владні приписи у формі нормативно-правових актів, що мають обов'язковий характер.

Натомість поняття «прокуратура» можна розглядати в різних значеннях. По-перше, у її нормативному розумінні як єдиної системи органів – прокуратур, що реалізує визначену законодавством компетенцію (функції) та як окремий орган цієї системи. По-друге, не лише в нормативному розумінні, а й у єдності із «забезпечувальними» суб'єктами, що мають забезпечувальну компетенцію стосовно органів прокуратури та взаємодіють з ними. По-третє, не лише як єдину систему органів (прокуратур) чи окремих про-

куратур, «забезпечувальних» суб'єктів, а й включаючи всі зв'язки та компоненти, властиві відкритим соціальним системам. За спрощеного підходу до розгляду системи як множинності взаємопов'язаних елементів (або підсистем) відбувається ототожнення «поняття системи з поняттям її структури». Спрощення полягає передусім у тому, що ігнорується функціональність системи, а також аспекти її розвитку.

У процесі модернізації важливо використовувати системні пізнання і перетворення, які припускають: розгляд об'єкта діяльності як системи (обмеженої множини взаємодіючих елементів); установлення складу, структури та організації елементів і частин системи, виявлення основних взаємодій між ними; зовнішніх зв'язків системи, виділення головних з них; визначення функцій системи і її ролі серед інших систем; аналіз діалектики структури і функцій системи; виявлення закономірностей і тенденцій її розвитку.

Для повного визначення поняття прокурорської системи необхідно врахувати середовище системи. Проблема визначення середовища прокурорської, як і будь-якої іншої системи, є зворотною стороною проблеми визначення самої системи, адже точно не сформулювавши те, що розуміється під її середовищем, неможливо виділити суттєві зв'язки складно-динамічної за своєю природою прокурорської системи з іншими системами, що входять в організацію суспільства та держави.

Д.С. Д'ячков зазначає, що система, як відносно відокремлена цілісність, протистоїть середовищу, оточенню. Фактично поняття середовища імпліцитно міститься в понятті системи як цілісності: будучи цілісністю, система відносно відособлена від решти світу, який і виступає в якості її середовища. Середовище системи слід трактувати також і в більш специфічному сенсі – як найближче оточення системи, у взаємодії з яким система формує та проявляє свої властивості. Водночас середовище системи – це не просто взаємозв'язок решти світу з деяким об'єктом (системою), а виокремлений взаємозв'язок, без розгляду якого дослідити дану систему неможливо. Тобто проблема середовища системи – це проблема виокрем-

лення суттєвих зв'язків системи із оточуючим світом [18, с. 121].

Відповідно, прокуратура як система, характеризується не лише внутрішніми зв'язками між окремими її елементами, але й зовнішніми зв'язками з іншими системами або їх елементами. Іншими словами, характеристика прокуратури повинна розкриватися і через організаційні правовідносини, у які вона залучена.

Будучи специфічно організованою системою, прокуратура функціонує та розвивається на основі об'єктивно діючих законів в обставинах, що історично склалися та відображаються в законодавстві.

Що ж стосується відповіді на питання щодо подальшого реформування прокуратури України, то у цьому аспекті, ми повністю підтримуємо О.А. Семирозна, який доречно акцентує увагу на необхідності підтримання запропонованої Офісом Генерального прокурора сучасної моделі сильної та авторитетної прокуратури, яка, з одного боку, відповідає національним традиціям і реаліям, а з іншого – не суперечить чинним міжнародним стандартам і нормам [19, с. 190].

Хотілося б акцентувати увагу, що питання поняття та змісту адміністративно-правового статусу прокуратури привертало увагу науковців, проте прокуратура, як суб'єкт адміністративних правовідносин, переважною більшістю адміністративістів не виділяється і розглядається лише в контексті засобів забезпечення законності в державному управлінні. Тож мусимо констатувати, що проблема визначення поняття та змісту адміністративно-правового статусу прокуратури України є актуальною, оскільки досліджена вітчизняною наукою адміністративного права недостатньо і потребує додаткового теоретичного опрацювання.

Ставлення творців чинної Конституції України до визначення правового статусу прокуратури мало суперечливий характер. З одного боку, вони чітко визначили її автономний характер у системі державного апарату. Прокурорська система як єдина й централізована вирізняється високим ступенем організаційної відокремленості; її функції докорінно відрізняються від функцій законодавчої, вико-

навчої та судової влади так само, як і повноваження її органів; розділ, присвячений прокуратурі, посідає самостійне місце в Основному Законі. Отже, система органів прокуратури може розглядатись як самостійна гілка державної влади.

Прокуратура є ланкою системи «стримувань і противаг», забезпечуючи не тільки необхідний баланс різних гілок влади, а й їх взаємодію. Прокуратура, як і будь-який інший орган держави, існує остільки, оскільки вона функціонує, тобто діє, «живе». Звідси і важливе науково-пізнавальне і практико-прикладне значення поняття «функцій прокуратури». Саме теоретико-практичне осмислення цього поняття і розробка інших, пов'язаних із ним проблем, дозволять сформулювати функціональну характеристику прокуратури, її функціональну модель.

У своїх працях Г. Мамедов пропонує таке визначення функцій прокуратури: це основні напрямки діяльності прокуратури, що складаються із сукупності одиниць аспектів цієї діяльності, які виражають сутність і соціальне призначення прокуратури, виступають як законодавчо закріплені положення, що реалізуються з метою відновлення й охорони законних прав та інтересів громадян і всієї держави з використанням специфічних форм і методів у межах точно окреслених повноважень [20, с. 81].

Але все ж повернімося до предмета дослідження та детальніше розглянемо поняття та зміст адміністративно-правового статусу прокуратури України.

В. Галунько у своїх працях досить влучно зазначає, що адміністративно-правовий статус складається із трьох блоків: 1) цільового, який визначає норми про цілі, завдання і функції та принципи діяльності; 2) організаційно-структурного, який складається з правових приписів, що регламентують порядок утворення, реорганізацію, ліквідацію органу, його структуру, лінійну та функціональну підпорядкованість компетенції як сукупності владних повноважень і підвідомчості [21, с. 85].

Провідний учений у галузі адміністративного права Ю.П. Битяк виділяє «найстабільніші характеристики правового

статусу (вид керуючого суб'єкта, його підлеглість, генеральні цілі, базові повноваження тощо) та гнучкіші компоненти статусу (окремі завдання, конкретні права та обов'язки, зв'язки з іншими структурними одиницями тощо)» [22, с. 105].

На погляд О.М. Стасюка, адміністративно-правовий статус прокуратури є складною юридичною конструкцією, яка включає в себе різні за обсягом складові елементи. Головною серед них є компетенція прокуратури, що доповнюється відповідальністю, завданнями, функціями, організацією (структурою) та порядком діяльності (форми та методи діяльності, порядок створення та припинення її діяльності) [23, с. 70].

У питанні статусу прокурорів найскладнішим є поєднати два протилежні підходи: з одного боку, незалежність прокурорів в їхній процесуальній діяльності та неможливість на них впливати (це загальна вимога всіх європейських рекомендацій), а з іншого – організаційна єдність прокуратури як системи і необхідність адміністративної вертикалі.

Доречним буде звернутися до наукових праць В. Миколенка, в яких уточнено сутність та особливості адміністративно-правового статусу органів прокуратури. Вчений пропонує розуміти адміністративно-правовий статус як наявність у конкретної особи суб'єктивних прав і обов'язків, передбачених нормами адміністративного права. На його погляд, до елементів адміністративно-правового статусу прокуратури України слід віднести мету, завдання, функції, права, обов'язки, відповідальність, організаційну побудову, форми і методи, гарантії її діяльності [24, с. 15].

Отже, до сфери адміністративно-правового статусу органів і посадових осіб прокуратури України слід віднести правосуб'єктність, обов'язки і права; відповідальність за неналежне виконання поставлених завдань.

В доктрині адміністративного права приділяється значна увага питанням реформування системи органів кримінальної юстиції в цілому та напрямам удосконалення адміністративно-правових засад організації та діяльності органів прокуратури зокрема.

Наразі в Україні створюється нова Концепція розвитку кримінальної юстиції та системи органів правопорядку, мета якої створення до 2030 року збалансованої і злагодженої системи, що сприятиме запобіганню злочинності та зменшенню її рівня, покращенню якості і скороченню строків слідства та судового розгляду, підвищенню доступу громадян до правосуддя.

В Офісі Генерального прокурора проведено міжвідомчу нараду з обговорення проекту Концепції з представниками профільного комітету Верховної Ради, Офісу Президента, РНБО, МВС, ДБР, СБУ, ДФС. Зібрані позиції щодо актуальних питань кримінальної юстиції України, удосконалення взаємодії органів правопорядку, реформування кримінального процесуального законодавства, щоб закласти в новий програмний документ [25].

Попередній Концепції реформування кримінальної юстиції України вже 13 років. Більшість її положень втілені: прийнятий новий КПК України; запроваджено інститут кримінальних проступків; розпочала роботу система безоплатної правової допомоги; започатковано функціонування національного превентивного механізму та служби пробації; створено спеціальний орган антикорупційних розслідувань, а також окремий орган з розслідування економічних злочинів тощо. Однак настав час нових підходів – змінилися криміногенна ситуація, структура злочинності, моделі економічних відносин, триває військовий конфлікт в Україні і окупація окремих територій України. Тому Офіс Генпрокурора виступив платформою для напрацювання концептуального бачення розвитку кримінальної юстиції та системи органів правопорядку. Наразі над документом працюють також Рада національної безпеки та оборони України, міжнародні експерти та представники громадськості, правоохоронні органи, міністерства та відомства, а також інші органи правопорядку, судові органи, адвокатура, депутатський корпус тощо. Складовою роботи над новою Концепцією розвитку кримінальної юстиції та системи органів правопорядку має стати проведення комплексного соціологічного дослідження рівня та стану злочинності в Україні [25].

З наведеного випливає, що об'єктивною та актуальною є потреба розробки та затвердження нової Концепції розвитку кримінальної юстиції та системи органів правопорядку, в якій органи прокуратури повинні виконувати ключову роль координуючого та лідируючого органу публічної адміністрації. Також підсумовуючи, зазначимо, що у Законі України «Про прокуратуру» мають знайти чітке відображення: мета та завдання прокуратури; її системна структура; принципи та засади організації і діяльності прокуратури; загальні повноваження прокурорів; механізм оцінювання їх діяльності; гарантії статусу прокурора; засоби забезпечення прокурорської діяльності (зокрема соціальне, матеріально-технічне, методичне забезпечення тощо). Крім того, необхідно чітко усвідомити той факт, що перманентні та безсистемні зміни до законодавства знижують результативність та ефективність діяльності прокуратури, суттєво впливають на якість повсякденної роботи прокурорів.

**Висновки і пропозиції.** Автором статті визначено поняття та проблеми адміністративно-правового статусу прокуратури України в умовах її реформування. Підтримано тезу про особливе місце органів прокуратури у системі органів державної влади, неналежність їх до жодної гілки влади та відводять роль контрольного органу, який забезпечує повноцінне функціонування державної моделі стримувань та противаг. Досліджуючи прокуратуру України як суб'єкта адміністративного права, виділено два основних напрямки: по-перше, прокуратура України є органом державної влади; по-друге, прокуратура України є особливим суб'єктом адміністративного права. Правова природа прокуратури України в сучасних умовах її реформування не позбавлення певних протиріч, що дає підстави вважати її особливим суб'єктом адміністративного права, тобто таким суб'єктом права, який є носієм одночасно різних (протилежних) правових якостей, який наділений ознаками відразу декількох класифікаційних груп суб'єктів права, що одночасно передбачають один одного у складі цього суб'єкта та існують лише у взаємозв'язку, єдності.

Охарактеризовано шляхи вдосконалення адміністративно-правового забезпечення статусу прокуратури у сучасній Україні. Удосконалення організації прокуратури передбачає системний підхід у єдності двох аспектів: зовнішнього та внутрішнього. Зовнішній аспект організації полягає передусім (але не виключно) у розробці та затвердженні правової основи функціонування прокуратури, тобто об'єктивізації інституту прокуратури на конституційному та законодавчому рівні; формуванні належної кадрової політики щодо прокуратури, а також ресурсному забезпеченні відповідно до її реальних потреб. Внутрішній (внутрішньосистемний) аспект, що включає організацію безпосередньої роботи та управління в органах прокуратури полягає, зокрема, в оптимізації структури органів прокуратури та впровадженні сучасних управлінських процедур і робочих процесів в практику роботи.

Автором запропоновано розробити та затвердити нову Концепцію розвитку кримінальної юстиції та системи органів правопорядку, в якій органи прокуратури повинні виконувати ключову роль координуючого та лідируючого органу публічної адміністрації. Також підсумовуючи, автор зазначив, що у Законі України «Про прокуратуру» мають знайти чітке відображення: мета та завдання прокуратури; її системна структура; принципи та засади організації і діяльності прокуратури; загальні повноваження прокурорів; механізм оцінювання їх діяльності; гарантії статусу прокурора; засоби забезпечення прокурорської діяльності (зокрема соціальне, матеріально-технічне, методичне забезпечення тощо).

#### **Список використаної літератури:**

1. Ковалів М. В. Прокуратура у механізмі поділу влади в Україні. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія : Юридичні науки.* 2022. № 2. С. 22–29.
2. Скибенко О.І. Конституційно-правовий статус прокуратури України в умовах реформування: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2021. 237 с.
3. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомо-*

- сті Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Шульган І. Незалежність прокурорів як засада діяльності прокуратури. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія : Юридичні науки. 2021. Т. 8, № 4. С. 153–158.
  5. Шапошник А. С. Визначення місця прокуратури в системі органів державної влади. *Правова позиція*. 2020. № 3(28). С. 71–75.
  6. Ногіна К. Місце прокуратури в системі органів державної влади України. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2018. № 3(19). С. 51–62.
  7. Руденко, М. Поняття та система правоохоронних органів (органів правопорядку) у контексті нового закону «Про національну безпеку України»: питання правової визначеності. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2019. № 1(85). С. 165–172.
  8. Войтенко А. Б. Роль і місце прокуратури України в суспільстві як суб'єкта державної влади. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія : Юридичні науки. 2021. № 5(2). С. 11–19.
  9. Жоган Р.А. Конституційно-правовий статус прокуратури в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2010. 233 с.
  10. Мичко М.І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10. Харків, 2002. 376 с.
  11. Комзюк А.Т. Місце органів прокуратури України в сучасній системі гілок влади. *Форум права*. 2013. № 2. С. 230–234.
  12. Прокурорське право: навч. посібник / Г. Д. Борейко, О. М. Броневицька, Ю. О. Лісіцина, В. В. Луцик, В. В. Навроцька, І. Р. Серкевич, Б. М. Телефонко; за заг. ред. В. В. Луцика. Львів: ЛьвДУВС, 2019. 640 с.
  13. Войцишен В.Д. Прокуратура України в системі конституційного поділу влади у контексті європейських стандартів. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 1. С. 57–66.
  14. 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.
  15. Зливко С. В. Особливості адміністративно-правового статусу керівників деяких правоохоронних органів (на прикладі органів прокуратури). *Кримінально-виконавча система: Вчора. Сьогодні. Завтра*. 2018. № 2. С. 117–128.
  16. Щавінський В.Р. Прокуратура України як представник інтересів держави в адміністративному процесі. *Публічне право*. 2016. № 2 (22). С. 83–90.
  17. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2-3, ст. 12.
  18. Д'ячков Д. С. Принцип системності побудови органів прокуратури: проблемні аспекти. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 3. С. 121–126.
  19. Семирозум О. А. Повернення довіри населення до органів прокуратури України, шляхом її реформування. *Журнал східноєвропейського права*. 2019. № 59. С. 188–192.
  20. Мамедов Г. Поняття функцій прокуратури. *Прокуратура. Людина. Держава*. 2005. № 3 (45). С. 76–81.
  21. Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Адміністративне право України. Повний курс: підручник. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
  22. Битяк Ю.П., Балакарева І.М., Бойко І.В. та ін. Адміністративне право: підручник. Харків: Право, 2020. 392 с.
  23. Стасюк О. М. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури України. *Наше право*. 2016. № 1. С. 66–72.
  24. Миколенко В.А. Прокуратура України, як суб'єкт адміністративного права: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2011. 21 с.
  25. В Україні розробляють Концепцію розвитку кримінальної юстиції та системи органів правопорядку. *Судебно-юридическая газета*. 6 июля 2021. URL: <https://sud.ua/ru/news/ukraine/207051-v-ukrayini-rozroblyayut-kontseptsiyu-rozvitku-kriminalnoyi-yustitsiyi-ta-sistemi-organiv-pravoporyadk>

### **Pavlenko D. The problems of the administrative legal status of the Prosecutor's Office of Ukraine in the context of its reform**

*The scientific article focuses on the current issues related to the administrative-legal status of the Prosecutor's Office of Ukraine in the context of the ongoing reforms. The article discusses the legal aspects of the Prosecutor's Office reform, revealing the essence*

*of the changes introduced by legislation, particularly in the context of administrative-legal regulation. The author studies new provisions and norms defining the administrative status of the Prosecutor's Office. Problems arising from the shift in the Prosecutor's Office's administrative powers and its role in safeguarding the rights and freedoms of citizens are examined. The article analyzes the complexities arising in the implementation of administrative functions and the utilization of new legal instruments. The main goal of the research is to analyze the comprehensive understanding of the status and role of the Prosecutor's Office in the modern administrative-legal system, identifying key problems arising during the reform process. The analysis of the issue is based on a comprehensive study of the normative-legal field and the examination of the content of relevant scientific works. The researcher meticulously analyzes the issues related to the functionality and powers of the Prosecutor's Office, studying the results of implementing new approaches. The research identifies problematic aspects of the administrative-legal status of the Prosecutor's Office, including ambiguity in understanding its role in the modern legal system, conflicts in interaction with other subjects of governmental authority, and deficiencies in internal organization and control systems. The obtained results are of great practical significance as they can serve as a basis for further reforms and improvements in the administrative-legal status of the Prosecutor's Office. The conclusions of the research can be utilized in developing plans to enhance the practical activities of the Prosecutor's Office, ensuring its effective role in the justice system, law enforcement activities, and protection of citizens' rights. Thus, the article aims to identify and analyze problems of the administrative-legal status of the Prosecutor's Office of Ukraine in the context of contemporary reforms, intending to enhance its role and efficiency as a subject of administrative-legal relations in the country's legal system.*

**Key words:** *administrative reform, executive authorities, subject of administrative law, legal nature of the Prosecutor's Office, system of checks and balances between branches of power.*