

ТРУНІН Д.Ю.

**ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАГЛЯДОВОЇ ФУНКЦІЇ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ****THE CONCEPT AND ESSENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION
OF PROSECUTOR'S OFFICE'S SUPERVISORY FUNCTION IN UKRAINE**

Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії права, теорії адміністративного права, наукових доктрин і чинного законодавства виявити та узагальнити сутність і сформулювати поняття публічного адміністрування забезпечення наглядової функції прокуратури в Україні. Публічне адміністрування забезпечення наглядової функції прокуратури в Україні – це позапроцесуальна, процедурно врегульована діяльність Офісу Генерального прокурора та інших керівних і наглядових суб'єктів прокуратури, що здійснюється на підставі та в межах закону. Воно спрямоване на створення належних організаційних, правових і функціональних умов для реалізації наглядових повноважень. Така діяльність охоплює систему адміністративно-правових інструментів, які забезпечують ефективне функціонування процесуального нагляду. Її нормативно-правова основа випливає з Конституції України, Закону України «Про прокуратуру» та підзаконних нормативно-правових актів. Особливу роль відіграють підзаконні нормативно-правові акти Офісу Генерального прокурора, що деталізують законодавчі приписи та формують єдність правозастосовної практики. Зміст публічного адміністрування у цій сфері проявляється через внутрішню організаційну діяльність органів прокуратури. Вона охоплює координацію, спрямування та контроль діяльності підпорядкованих прокурорів. Така діяльність має ієрархічну природу та базується на підпорядкованості в системі прокуратури. Важливими інструментами виступають накази, розпорядження, координаційні наради та інші організаційні заходи. Окрім місце займає виконавча діяльність, що реалізується через адміністративні акти, обов'язкові вказівки та інші форми владного впливу. Сутність цього виду публічного адміністрування полягає у його забезпечувальному та правозахисному характері. Воно не здійснює безпосередньо процесуальний нагляд, а створює умови для його ефективної реалізації. Його діяльність спрямована на досягнення публічного інтересу, зокрема забезпечення законності та захисту прав і свобод людини. Водночас вона має владно-розпорядчий характер, що проявляється у можливості видання обов'язкових для виконання актів.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративний акт, владні повноваження, внутрішня організація, дисциплінарна відповідальність, законність, захист прав, ієрархічність, контроль, координація, обов'язок підзаконні нормативно-правові акти, правове забезпечення, правозастосування, процес, нагляд, публічний інтерес, управління.

The purpose of the article is to identify and generalize the essence and form the concept of public administration of ensuring the supervisory function of the prosecutor's office in Ukraine, based on the theory of law, the theory of administrative law, scientific doctrines and current legislation. Public administration for ensuring the supervisory function of the prosecutor's office in Ukraine is defined as a non-procedural, legally regulated activity of



the Office of the Prosecutor General and other managerial and supervisory actors within the prosecutorial system, carried out strictly on the basis and within the limits of the law. It is aimed at establishing appropriate organizational, legal, and functional conditions for the effective exercise of supervisory powers. This activity encompasses a system of administrative-legal instruments designed to ensure the proper functioning of procedural supervision. Its normative foundation is derived from the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office," and subordinate regulatory acts. Particular importance is attached to subordinate acts of the Office of the Prosecutor General, which specify legislative provisions and ensure consistency in law enforcement practice. The substantive dimension of public administration in this field is manifested through the internal organizational functioning of prosecutorial bodies. It includes coordination, direction, and oversight of subordinate prosecutors' activities within a clearly structured hierarchical system. This governance framework relies on administrative instruments such as orders, directives, coordination meetings, and other organizational mechanisms. A distinct component is executive activity, implemented through administrative acts, binding instructions, and other forms of authoritative influence. These instruments ensure institutional coherence and operational effectiveness across the prosecutorial system. Consequently, administrative mechanisms serve as a structural foundation for the implementation of supervisory functions. The essence of this type of public administration lies in its supportive and rights-oriented character. It does not directly perform procedural supervision but creates the necessary institutional and legal conditions for its effective realization. Its primary objective is to ensure the public interest, particularly the rule of law and the protection of human rights and fundamental freedoms. At the same time, it possesses an authoritative nature, manifested in the power to issue binding acts within the framework of legality. This dual character reflects a balance between administrative governance and legal guarantees. Therefore, public administration in this domain functions as a comprehensive administrative-legal mechanism ensuring the effectiveness, legitimacy, and accountability of prosecutorial supervision.

Key words: *administration, administrative act, administrative law, control, coordination, disciplinary liability, hierarchy, internal organization, law enforcement, legality, legal support, obligation, process, protection of rights, public authority powers, public interest, subordinate regulatory acts, supervision*

Вступ. Сучасний етап розвитку правової держави в Україні супроводжується поглибленням трансформаційних процесів у системі публічної влади, що зумовлює переосмислення ролі та функцій органів прокуратури. Відмова від моделі загального нагляду та концентрація на функціях кримінальної юстиції, об'єктивно потребує нового доктринального осмислення системи забезпечення її діяльності. У цих умовах особливого значення набуває дослідження позапроцесуальних форм діяльності прокуратури, які супроводжують реалізацію наглядових повноважень. Йдеться передусім про адміністративно-правові інструменти, що забезпечують організаційні, нормативні та функціональні передумови ефективного здійснення процесуального нагляду.

Водночас у науковій літературі питання публічного адміністрування забезпечення наглядової функції прокуратури залишається недостатньо розробленим після реформи 2014 року, що зумовлює необхідність його системного дослідження. Існуючі наукові підходи здебільшого зосереджуються на процесуальних аспектах діяльності прокурора, залишаючи поза належною увагою адміністративно-правовий вимір цієї діяльності. Це створює певну прогалину у розумінні комплексної природи функціонування прокуратури в умовах сучасної правової системи. Особливої уваги потребує аналіз внутрішньої організаційної діяльності, підзаконної правотворчості та виконавчих форм діяльності органів прокуратури.

Правова природа прокуратури відповідно до Конституції України визначається як особлива інституційна складова судової гілки влади, яка не входить безпосередньо до системи судів, але функціонально пов'язана з правосуддям. Прокуратура виконує публічно-правові функції у сфері кримінальної юстиції, зокрема підтримання публічного обвинувачення, процесуальне керівництво досудовим розслідуванням та представництво інтересів держави в суді. Її діяльність спрямована на забезпечення реалізації правосуддя, що об'єктивно зумовлює її тісний зв'язок із судовою владою як функціонально, так і інституційно. Водночас прокуратура не є органом здійснення правосуддя, що свідчить про її відокремлений характер у межах судової гілки влади [1].

Крім того, євроінтеграційні процеси та імплементація стандартів Ради Європи, зокрема практики Європейського суду з прав людини, істотно впливають на зміст і спрямованість діяльності прокуратури в Україні. Це вимагає узгодження національних підходів до організації наглядової функції з міжнародними правовими стандартами. У результаті формуються нові вимоги до прозорості, підконтрольності та ефективності діяльності прокурорів, які мають бути забезпечені відповідними адміністративно-правовими механізмами. Дослідження цих процесів дозволяє поглибити розуміння взаємозв'язку між національним правом і міжнародними стандартами у сфері функціонування прокуратури.

Огляд останніх досліджень. До перспектив публічного адміністрування забезпечення наглядової функції прокуратури в Україні звертають увагу вчені С. Банах, П. Бойко, А. Берlach, В. Галушко, П. Діхтєвський, О. Дуфенюк, А. Іванишук, В. Марченкова, Ю. Науменко, В. Фелик, С. Циганок та ін. Проте за межами їхнього наукового аналізу залишилися важливі для цього сектору суспільного життя наукові положення.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії права, теорії адміністративного права, наукових доктрин і чинного законодавства виявити та узагальнити сутність і сформувати поняття публічного адміністрування забезпечення наглядової функції прокуратури в Україні.

Виклад основних положень. В сучасній доктринальній літературі сутність діяльності прокуратури розглядається крізь призму забезпечення балансу між повноваженнями держави та правами людини, що реалізується на інституційному, правозастосовному та особистісному рівнях. Інституційний рівень передбачає узгодженість функцій і повноважень органів прокуратури з іншими суб'єктами кримінальної юстиції, а також функціонування контрольних і наглядових механізмів у межах їх компетенції. Водночас важливу роль відіграє контрольно-наглядовий регуляторний вплив ЄСПЛ, який на наднаціональному рівні формує стандарти захисту основоположних прав людини та зумовлює зміни у національному законодавстві й практиці. На правозастосовному рівні забезпечується баланс процесуальних можливостей, правових позицій і дотримання принципу пропорційності, а також запобігання зловживанню процесуальними правами [2].

Згідно з діючим законодавчому наглядова функція прокуратури в Україні визначається як спеціалізована форма реалізації її конституційних повноважень, спрямована на забезпечення додержання законності у чітко окреслених сферах. Відповідно до законодавства, вона обмежується двома ключовими напрямками: контролем за діяльністю органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність і досудове розслідування, а також контролем за виконанням судових рішень у кримінальних справах. Така модель відображає відхід від радянської концепції загального нагляду та перехід до функціонально обмеженого нагляду. Вона спрямована на захист прав і свобод людини, особливо в умовах застосування державного примусу. Нагляд реалізується виключно прокурорами, що забезпечує його професійний та інституційно незалежний характер. Повноваження прокурора при здійсненні нагляду за оперативно-розшуковою діяльністю та досудовим розслідуванням мають імперативний характер і закріплені у процесуальному законодавстві. Прокурор наділений правом надавати обов'язкові для виконання письмові вказівки органам дізнання та слідства. Він також координує діяльність правоохоронних органів через рішення координаційних нарад, які є обов'язковими до виконання. У сфері виконання судових рішень прокурор здійснює безпосередній контроль за місцями несвободи, маючи право безперешкодного доступу до них [3].

П. Бойко доводить, що категорія нагляду в діяльності прокуратури треба розглядати крізь призму європейських стандартів як обмежена та функціонально детермінована складова її повноважень. Що сучасні стандарти передбачають обмеження наглядових функцій прокуратури їх зв'язком із кримінально-процесуальною діяльністю, що відповідає принципу розподілу влад. Водночас визначено, що в країнах Європейського Союзу нагляд реалізується передусім у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням та контролю за діяльністю органів досудового розслідування. Органи прокуратури можуть покладатися функції нагляду за діяльністю окремих державних органів, а також забезпечення захисту прав громадян у визначених законом сферах. Поряд із типовими функціями існують і ширші наглядові повноваження, зокрема у сфері захисту прав громадян та взаємодії з іншими державними органами [4].

На думку М. Банах після реформи прокуратури 2014 року, система організації публічного адміністрування в органах прокуратури зазнала суттєвої трансформації у напрямі європейських стандартів. Ключовою особливістю стало посилення інституційної незалежності прокуратури, що передбачає відмежування від впливу інших гілок влади, зокрема виконавчої. Управління

в органах прокуратури набуло більш чіткої нормативної визначеності, з орієнтацією на принципи законності, неупередженості та професійної етики. Водночас кадрова політика була реформована через впровадження конкурсних процедур, атестації та дисциплінарної відповідальності. Це сприяло формуванню нової моделі прокурора як незалежного процесуального суб'єкта. Водночас принципово важливою ознакою реформи стало звуження наглядових повноважень прокуратури, що прямо пов'язано з відмовою від функції загального нагляду. Збережено процесуальний нагляд у кримінальному провадженні, який полягає у керівництві досудовим розслідуванням та контролі за додержанням законів органами дізнання і слідства. Разом із тим, у системі прокуратури збереглися окремі елементи контрольного впливу, але вони реалізуються у змінених формах. Зокрема, важливим інструментом стала функція представництва інтересів держави в суді, яка дозволяє реагувати на порушення законності у цивільній та адміністративній сферах. У цьому аспекті прокурор може ініціювати судовий контроль за діяльністю органів влади або приватних суб'єктів, що фактично замінює прямий нагляд. Крім того, внутрішнє адміністрування в органах прокуратури зберігає ієрархічну структуру, що забезпечує контроль за діяльністю прокурорів через дисциплінарні та організаційні засоби. Важливу роль відіграють стандарти професійної етики та внутрішні регламенти, які формують поведінковий контроль [5].

Ю. Наumenко вважає, що діяльність прокуратури посідає центральне місце в системі запобігання злочинам у сфері службової діяльності, що зумовлено її координаційною роллю та відповідальністю за забезпечення законності в державі. Історично прокуратура створювалася як орган нагляду за чиновницьким апаратом, покликаний стримувати свавілля посадових осіб і забезпечувати дотримання правових приписів у діяльності органів влади. Саме через історично сформовану наглядову функцію прокуратура забезпечує додержання законності в діяльності органів державної влади, виступаючи протиवाгою свавілля посадових осіб та здійснюючи відповідний вплив у межах визначених законом повноважень. Сучасна трансформація прокуратури змістила акценти на процесуальний нагляд у формі керівництва досудовим розслідуванням та координацію діяльності правоохоронних органів [6]. Водночас адміністративне право визначає нормативні межі такої діяльності, встановлюючи процедури, повноваження та форми реалізації наглядових повноважень [7].

Забезпечувальна функція прокуратури полягає у створенні організаційних, правових та адміністративних умов для належної реалізації покладених на прокуратуру конституційних функцій. Її зміст проявляється у забезпеченні законності діяльності прокурорів, підтриманні їх незалежності, деполітизації, внутрішньої координації та ефективного виконання процесуальних повноважень. У межах цієї функції реалізуються кадрове забезпечення, професійна підготовка, контроль за службовою дисципліною, оцінювання діяльності прокурорів і гарантування їх соціального захисту. Важливим складником забезпечувальної функції є також здійснення внутрішньоорганізаційної діяльності, взаємодія з громадськістю та розгляд звернень громадян. У сфері адміністративної відповідальності забезпечувальна функція спрямовується на створення умов для дотримання принципів законності, об'єктивності, пропорційності та захисту прав осіб під час притягнення до відповідальності [8].

Відповідно до Рекомендації Rec(2000)19 Комітету міністрів Ради Європи прокуратура є державним органом, який діє від імені суспільства в суспільних інтересах, забезпечуючи застосування закону у випадках кримінальних правопорушень. Її фундаментальним завданням у демократичній правовій державі є баланс між ефективністю системи кримінального правосуддя та неухильним дотриманням прав окремої особи. Держави зобов'язані забезпечити, щоб прокурори виконували свої обов'язки в адекватних правових та організаційних умовах, включаючи належне фінансування та ресурси. Прийняття на роботу, просування по службі та переведення прокурорів мають здійснюватися виключно на основі чесних, неупереджених та об'єктивних критеріїв, що виключають будь-яку дискримінацію. Прокурори мають право на свободу вираження поглядів та асоціацій, а також на постійне підвищення кваліфікації, що є як їхнім обов'язком, так і правом. Водночас прокуратура повинна періодично та публічно звітувати про свою загальну діяльність, що забезпечує прозорість перед суспільством. Ключовою особливістю наглядової ролі прокуратури є її обов'язок перевіряти законність поліцейських розслідувань, особливо на момент прийняття рішення про порушення кримінального переслідування, що включає контроль за дотриманням поліцією прав людини. У тих системах, де прокуратура спрямовує або контролює розслідування, вона має право давати обов'язкові вказівки поліції для ефективної реалізації політики боротьби зі злочинністю та розподіляти справи між різними органами. Нагляд прокуратури є засобом захисту від незаконного втручання у права громадян на стадії досудового

розслідування, гарантуючи, що жодна особа не зазнає переслідування без достатніх правових підстав. При цьому, навіть отримуючи вказівки від уряду, прокурор залишається вільним подавати до суду будь-які правові аргументи на власний розсуд, що забезпечує нагляд від політичного тиску. У будь-якому разі прокурор має можливість безперешкодно порушувати переслідування проти державних службовців за корупцію чи грубі порушення прав людини [9].

Отже, сучасна модель наглядової функції прокуратури характеризується чіткими межами та відсутністю універсального контролю за всією системою публічної влади. Законодавець відмовився від функції загального нагляду, яка існувала до реформування прокуратури. Це відповідає європейським стандартам та принципу розподілу влад. Прокурор здійснює представництво інтересів держави в суді виключно у випадках та порядку, визначених Конституцією України і Законом України «Про прокуратуру», якщо захист таких інтересів не здійснюється або неналежним чином здійснюється органом державної влади, органом місцевого самоврядування чи іншим суб'єктом владних повноважень, до компетенції якого належить відповідний захист, а також у разі відсутності такого органу.

Водночас допускається Рекомендацією CM/Rec(2012)11 Комітету міністрів державам-членам щодо ролі прокурорів поза системою кримінального правосуддя, що держави можуть надавати прокуратурі додаткові повноваження поза кримінальною сферою, але лише за умови їх чіткого нормативного обмеження. Першою базовою формою діяльності прокуратури поза системою кримінального правосуддя є представництво публічного інтересу та захист прав людини. Прокурор у цій площині виступає як суб'єкт, який може ініціювати провадження, підтримувати позови або сприяти зверненню до суду в інтересах суспільства. Така діяльність здійснюється не у формі кримінального переслідування, а як реалізація функції захисту верховенства права. Засобами цієї діяльності виступають подання позовів, участь у цивільних та адміністративних справах, а також представництво інтересів держави або вразливих осіб. Другою формою діяльності є участь прокурора у судових провадженнях у різних процесуальних ролях. Прокурор може виступати як основна сторона (позивач або відповідач), як учасник, що приєднується до процесу, або як особа, що надає висновок суду. У межах цієї форми засобами діяльності виступають подання доказів, процесуальних документів, висновків, а також ініціювання перегляду судових рішень. Важливо, що прокурор у таких провадженнях має діяти на засадах рівності сторін і не отримувати процесуальних переваг. Третьою формою діяльності є наглядова та контрольна діяльність щодо органів влади та юридичних осіб, яка прямо передбачена Рекомендацією. У цьому випадку прокуратура могла б здійснювати перевірку відповідності діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та інших суб'єктів вимогам законодавства. Засобами реалізації цієї функції виступали би проведення перевірок, ініціювання судового контролю, подання актів реагування та оскарження незаконних рішень [10].

Однак перш за все треба підкреслити, що згідно з діючим новітнім вітчизняним законодавством прокуратура не може на пряму здійснювати нагляд за органами виконавчої влади. Після реформи прокуратури 2014 р. модель «загального нагляду» ліквідована. Також, прокуратура не має повноважень перевіряти діяльність приватних компаній поза кримінальним процесом або представництвом інтересів держави. Водночас певні повноваження існують при представництві інтересів держави в суді (наприклад, у земельних, бюджетних чи екологічних спорах). У цих випадках прокурор може фактично реагувати на порушення з боку приватних суб'єктів. Одночасно українське законодавство гарантує право органів та осіб оскаржувати дії прокурора. Будь-які дії прокурора, як у кримінальному процесі, так і поза ним (наприклад, у представництві інтересів держави), можуть бути оскаржені в суді. Це прямо узгоджується з принципами адміністративного судочинства та статтею 55 Конституції України щодо права на судовий захист. Тим самим, останні гарантії, передбачені Рекомендацією CM/Rec(2012)11, в Україні забезпечені навіть ширше, ніж це мінімально вимагається європейським законодавством.

Теорія адміністративного права сутність публічного адміністрування розкриває як адміністративно-правову категорію, яка полягає у тому, що воно виступає нормативно визначеною формою реалізації функцій публічної влади, яка здійснюється адміністративними органами на підставі та в межах закону. Воно є зовнішнім виразом діяльності виконавчої влади, через який забезпечується практична реалізація приписів нормативно-правових актів у конкретних суспільних відносинах. Вона охоплює систему адміністративно-правових засобів, інструментів і процедур, спрямованих на досягнення публічного інтересу. Його зміст визначається через адміністративну діяльність, що включає надання адміністративних послуг, видання підзаконних нормативно-правових актів та здійснення правозастосування. Водночас воно відмежовується від законодавчої,

судової та політичної діяльності, що підкреслює його самостійне місце в системі публічного права [11].

Виходячи з наведених юридичних доктринальних і законодавчих положень, можна дійти обґрунтованого висновку, що безпосередньо публічне адміністрування у класичному його розумінні не здійснюється прямо у сфері нагляду, яку реалізує прокуратура в Україні на сучасному етапі її функціонування. Такий підхід зумовлений трансформацією функціонального призначення прокуратури, зокрема відмовою від загального нагляду та зосередженням її діяльності переважно у кримінально-правовій площині. Водночас у сучасній доктрині адміністративного права вже є загальновизнаним положення про те, що адміністративне право не обмежується виключно регулюванням діяльності виконавчої гілки влади, а поширює свій вплив і на окремі аспекти функціонування інших гілок влади. Це стосується тих елементів їх діяльності, які мають елементи підзаконної правотворчості, внутрішньої-організаційної діяльності, носять виконавчий або сервісний характер.

У цьому контексті адміністративно-правове регулювання охоплює також внутрішньоорганізаційні та процедурні аспекти діяльності органів, що формально не належать до системи виконавчої влади, але здійснюють владні повноваження. Саме тому наглядова функція прокуратури, попри її специфічну правову природу, не є повністю ізольованою від впливу адміністративного права. На наш погляд, зазначені теоретичні положення можуть бути обґрунтовано поширені на суспільні відносини, що виникають у сфері забезпечення наглядової функції прокуратури, оскільки вони також передбачають наявність організаційних процедур, владних приписів і реалізацію публічного інтересу.

Отже, доцільно говорити не про пряме здійснення публічного адміністрування прокуратурою у сфері нагляду, а про адміністративно-правове забезпечення цієї діяльності як складову ширшої системи публічного адміністрування. Це дозволяє по-новому осмислити місце прокуратури в системі публічної влади та уточнити межі дії адміністративного права. Для перевірки та підтвердження висунутої гіпотези доцільно звернутися до емпіричного матеріалу, зокрема до аналізу нормативно-правових актів, практики діяльності органів прокуратури та конкретних адміністративних процедур, що супроводжують реалізацію її наглядових повноважень.

У сфері підзаконної правотворчості наведемо приклад підзаконного нормативно-правового акту «Про організацію нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність» затверджений Офісом Генерального прокурора з метою належної організації діяльності органів прокуратури у сфері здійснення нагляду. Його прийняття зумовлене необхідністю конкретизації положень Закону України «Про прокуратуру» щодо реалізації наглядової функції у сфері оперативно-розшукової діяльності. Основною метою цього акту є забезпечення законності під час здійснення оперативно-розшукових заходів, а також попередження, виявлення та припинення кримінальних правопорушень. Документ визначає коло суб'єктів, уповноважених здійснювати відповідний нагляд, та розмежовує їх компетенцію залежно від рівня органів прокуратури. Важливим аспектом є також спрямованість акта на захист прав і свобод людини під час здійснення оперативно-розшукової діяльності. Основні засади нагляду, закріплені в цьому документі, полягають у системності, законності та своєчасності реагування на порушення під час здійснення оперативно-розшукової діяльності. Нагляд здійснюється шляхом проведення перевірок законності оперативно-розшукових заходів, аналізу підстав їх проведення та контролю за дотриманням прав людини. Документ встановлює обов'язок прокурорів перевіряти обґрунтованість обмеження конституційних прав особи, а також відповідність дій оперативних підрозділів вимогам законодавства [12].

Наступним прикладом підзаконний нормативно-правовий акт що затвердив Інструкції про порядок розгляду звернень і запитів в органах прокуратури України. Порядок організації та проведення особистого прийому громадян в органах прокуратури України. Що було здійснено з метою реалізації конституційного права громадян на звернення та забезпечення належної організації відповідної діяльності органів прокуратури. Цей акт прийнято на виконання статті 40 Конституції України та положень Закону України «Про прокуратуру», що підкреслює його підзаконний характер і спрямованість на деталізацію законодавчих приписів. Його основною метою є встановлення єдиного порядку приймання, реєстрації, розгляду звернень і запитів, а також організації особистого прийому громадян. Документ визначає коло суб'єктів звернення, види звернень і запитів, а також процедурні аспекти їх обробки в органах прокуратури. Інструкція передбачає обов'язковість прийняття і розгляду належним чином оформлених звернень, а також заборону дискримінації та переслідування осіб за їх подання. Особлива увага приділяється

захисту персональних даних і недопущенню розголошення інформації про приватне життя громадян. Документ встановлює чітку класифікацію звернень, визначає процедури їх попереднього розгляду, передачі за належністю та прийняття відповідних рішень [13].

Прикладом внутрішньої організаційної діяльності прокуратури України які використовуються інститути адміністративного права є норми Положення про порядок здійснення систематизації та обліку актів законодавства в органах прокуратури. Які визначають організаційні засади взаємодії між структурними підрозділами прокуратури, а також розподіл повноважень між посадовими особами у цій сфері. Особлива увага приділяється забезпеченню відповідності діяльності органів прокуратури чинному законодавству та підвищенню рівня їх правової культури. Передбачено здійснення постійного аналізу законодавства, виявлення його прогалин і суперечностей, а також підготовку пропозицій щодо його вдосконалення. Важливим елементом є організація систематизації, обліку та зберігання нормативно-правових актів із забезпеченням їх актуального стану для використання працівниками прокуратури. Документ також встановлює обов'язок використання сучасних інформаційних технологій для обробки та зберігання правової інформації [14].

На прикладі, Порядку координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності вичленуємо форми та засоби діяльності прокуратури які за своєю юридичною природою є практично інструментами публічного адміністрування. Основною формою є координація діяльності правоохоронних органів, яка здійснюється керівництвом прокуратури відповідного рівня. Центральним інструментом виступають координаційні наради, рішення яких оформлюються постановами та є обов'язковими до виконання. Водночас застосовуються й інші форми взаємодії, зокрема спільні наради, міжвідомчі робочі групи та узгоджені заходи. Така діяльність має системний характер і спрямована на узгодження дій суб'єктів у сфері протидії злочинності. Засоби реалізації взаємодії охоплюють як правові, так і фактичні інструменти впливу. До правових належить видання адміністративних (індивідуальних і спільних) актів, зокрема наказів, постанов координаційних нарад обов'язкових до виконання. Які своєю сутністю носять ознаки адміністративних актів. Значне місце займають фактичні дії у формі обов'язкових вказівок, організаційного впливу та узгодження спільних заходів. Важливим засобом є контроль за виконанням прийнятих рішень, який здійснюється керівництвом прокуратури. Окрему групу становлять сучасні засоби взаємодії, пов'язані з електронним врядуванням та комунікаційними технологіями. Координаційні заходи можуть здійснюватися у форматі відеоконференцій, із використанням електронної пошти та інших інформаційно-телекомунікаційних систем. Крім того, практикується створення міжвідомчих робочих груп, проведення спільних виїздів і навчальних заходів, що поєднують організаційні та практичні форми взаємодії [15]. Система зазначених форм і засобів забезпечує реалізацію функцій контролю, нагляду та координації. У результаті формується багаторівнева система взаємодії, що поєднує правові, організаційні та технологічні елементи.

Одним з прикладом внутрішньо-організаційної діяльності, дотримання засад доброчесності та видання своєрідного адміністративного акту є приклад притягнення прокурора до спеціальної дисциплінарної відповідальності як інструмент внутрішньої організаційної діяльності органів прокуратури. Він полягає у застосуванні передбачених законом заходів впливу за вчинення дисциплінарного проступку. Такий інструмент реалізується через діяльність Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, яка здійснює дисциплінарне провадження, встановлює наявність або відсутність порушення та приймає відповідне рішення. Його метою є забезпечення належного рівня службової дисципліни, дотримання професійної етики та підтримання авторитету органів прокуратури. Дисциплінарне провадження включає стадії подання скарги, відкриття провадження, проведення перевірки, розгляду матеріалів та ухвалення рішення. Важливим елементом є дотримання гарантій об'єктивності, неупередженості та права прокурора на захист у межах такого провадження [16].

Отже, можна дійти попереднього висновку, що під час здійснення наглядової функції прокуратури в Україні використовуються такі форми і засоби непроцесуальної діяльності, які за своїми ознаками відповідають інструментам публічного адміністрування. Це зумовлено тим, що зазначена діяльність має організаційний, владно-розпорядчий і забезпечувальний характер та спрямована на реалізацію публічного інтересу. Найбільш впливовими серед таких інструментів є видання Офісом Генерального прокурора підзаконних нормативно-правових актів, які забезпечують уточнення та деталізацію положень законів України, передусім Закону України «Про прокуратуру». Водночас важливе місце займає здійснення внутрішньої організаційної діяльності щодо координації, спрямування та контролю діяльності підпорядкованих прокурорів. Окрему

роль відіграє виконавча діяльність, що забезпечує практичну реалізацію функцій процесуального нагляду та належне застосування законодавства. Більш аргументовано зазначена гіпотеза буде доводитись в наших послідовних наукових працях. При цьому треба підкреслити що прокуратура в Україні не надає фізичним та юридичним особам адміністративних послуг.

Висновки. Публічне адміністрування забезпечення наглядової функції прокуратури в Україні має визначену нормативно-правову основу, що впливає з Конституції України, Закону України «Про прокуратуру» та підзаконних нормативно-правових актів. Воно здійснюється виключно в межах і на підставі закону, що забезпечує його легітимність і передбачуваність. Нормативна визначеність охоплює як матеріальні, так і процедурні аспекти діяльності прокурора. Особливу роль відіграють підзаконні нормативно-правові акти Офісу Генерального прокурора, які деталізують законодавчі приписи. Це забезпечує єдність практики реалізації наглядової функції.

Сутність публічного адміністрування у цій сфері проявляється через внутрішню організаційну діяльність органів прокуратури. Вона охоплює координацію, спрямування та контроль діяльності підпорядкованих прокурорів. Така діяльність має ієрархічну природу та базується на підпорядкованості в системі прокуратури. Вона забезпечує узгодженість функціонування всіх ланок прокурорської системи, коли застосовуються організаційні інструменти, такі як накази, розпорядження та координаційні наради.

Публічне адміністрування в цій сфері не здійснює самостійно нагляд як процесуальну діяльність, а забезпечує умови для його ефективної реалізації. Воно спрямоване на створення організаційних, інформаційних і правових передумов здійснення наглядових повноважень. Такий підхід відповідає сучасній моделі функціонально обмеженого нагляду. Забезпечувальна функція проявляється у підготовці кадрів, інформаційному супроводі та методичному забезпеченні діяльності прокурорів. Вона також включає контроль за дотриманням стандартів діяльності.

Однією з ключових ознак є наявність владних повноважень, що реалізуються через видання обов'язкових для виконання актів. Прокурори вищого рівня можуть надавати обов'язкові вказівки підпорядкованим прокурорам у межах компетенції. Такі акти в межах режиму законності мають імперативний характер і спрямовані на забезпечення законності. Вони виступають формою реалізації імперативної влади. Водночас їх зміст обмежується законом і не може виходити за його межі.

Сутність цього виду публічного адміністрування полягає у забезпеченні балансу між інтересами держави та правами людини. Наглядова функція прокуратури орієнтована передусім на захист прав і свобод особи у сфері кримінальної юстиції. Відповідно, адміністративно-правове забезпечення цієї функції також має правозахисну спрямованість. Значний вплив на це здійснюють стандарти ЄСПЛ та міжнародні акти, що формують орієнтири діяльності прокуратури.

Публічне адміністрування забезпечення наглядової функції характеризується чіткою процедурною організацією. Усі дії прокурорів і органів прокуратури мають здійснюватися відповідно до встановлених процедур. Це гарантує дотримання принципів законності, пропорційності та неупередженості. Процедурність проявляється як у внутрішній організаційній діяльності, так і у взаємодії з іншими органами. Вона також забезпечує можливість контролю та оскарження рішень. Інституційна автономність і підконтрольність полягає у поєднанні інституційної незалежності прокуратури з засобами внутрішнього контролю. Після реформи 2014 року прокуратура стала більш незалежною від інших гілок влади. Водночас збережено внутрішні засоби контролю, зокрема дисциплінарну відповідальність і організаційний нагляд. Це забезпечує баланс між автономією та підзвітністю, коли важливу роль відіграють незалежні дисциплінарні органи та внутрішні регламенти.

Отже, публічне адміністрування забезпечення наглядової функції прокуратури в Україні це позапроцесуальна, процедурно врегульована діяльність Офісу Генерального прокурора та інших керівних і наглядових суб'єктів прокуратури, що здійснюється на підставі та в межах закону з метою створення належних умов для реалізації наглядових повноважень. Воно охоплює систему адміністративно-правових інструментів, спрямованих на організаційне, нормативне та функціональне забезпечення процесуального нагляду. Зміст цієї діяльності полягає у виданні підзаконних нормативно-правових актів, які деталізують положення законодавства, насамперед Закону України «Про прокуратуру». Водночас важливим складником є здійснення внутрішньої організаційної діяльності, що включає координацію, спрямування, контроль і дисциплінарне забезпечення діяльності підпорядкованих прокурорів. Окреме місце займає виконавча діяльність, яка реалізується через прийняття адміністративних актів, надання обов'язкових вказівок, проведення координаційних нарад та застосування інших інструментів публічного адміністрування.

Така діяльність має владно-розпорядчий характер і спрямована на досягнення публічного інтересу, зокрема забезпечення законності та захисту прав людини. Вона не є безпосереднім здійсненням нагляду як процесуальної функції, однак виступає необхідною умовою його ефективного функціонування.

Список використаних джерел:

1. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Дуфенюк О. М. Концептуальна модель балансу в кримінальному провадженні: інституційний, правозастосовний, особистісний рівні : реферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук: 12.00.01; 12.00.09. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2023. 42 с.
3. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. Законодавство України. 2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
4. Бойко П. Г. Європейські стандарти адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури в Україні : автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: 12.00.07. Тернопіль : Західноукраїнський національний університет, 2023. 235 с.
5. Банах С. В. Міжнародні стандарти організації та управління в органах прокуратури. *Наукові записки*. Серія: Право. 2020. № 8. С. 140–146. <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2020.8.29>
6. Науменко Ю. О. Діяльність органів прокуратури щодо запобігання злочинам у сфері службової діяльності: реферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: 12.00.08. Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2021. 18 с.
7. Науменко Ю. О. Діяльність органів прокуратури щодо запобігання злочинам у сфері службової діяльності : автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: 12.00.08. Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2021. 19 с.
8. Циганок С. Поняття і зміст адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України. Підприємництво, господарство і право. 2018. № 11. С. 135–139. URL: <https://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/11/27.pdf>
9. Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to member states on the role of public prosecution in the criminal justice system. Adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 6 October 2000. Council of Europe. 2000. URL: <https://www.refworld.org/legal/resolution/coeministers/2000/31721>
10. Recommendation CM/Rec(2012)11 of the Committee of Ministers to member states on the role of public prosecutors outside the criminal justice system. Adopted on 19 September 2012. Council of Europe. 2012. URL: <https://www.coe.int/cm>
11. Адміністративне право та адміністративний процес. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтєвський, А. Берлач та ін. ; за заг. ред. В. Галунька, В. Фелика. Вид. 5-те. Одеса: Видавництво «Юридика», 2025. 700 с.
12. Про організацію нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність: Наказ Офісу Генерального прокурора від 08 вересня 2023 р. № 253. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
13. Про затвердження Інструкції про порядок розгляду звернень і запитів в органах прокуратури України, Порядку організації та проведення особистого прийому громадян в органах прокуратури України : Наказ Офісу Генерального прокурора від 25 червня 2024 р. № 153. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
14. Про організацію роботи з питань правового аналізу, систематизації та обліку актів законодавства в органах прокуратури: Наказ Офісу Генерального прокурора від 15 квітня 2020 р. № 191. Законодавство України. 2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
15. Про затвердження Порядку координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності: Наказ Генерального прокурора від 08 лютого 2021 р. № 28. Законодавство України. 2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0028905-21>
16. Про накладення дисциплінарного стягнення на прокурора: Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 05 листопада 2025 р. № 496дп-25. Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів. 2025. URL: <https://kdkp.gov.ua>

Дата першого надходження статті до видання: 05.02.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 03.03.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 20.03.2026