

П. О. Васильєв

аспірант кафедри державознавства, права та європейської інтеграції
Навчально-наукового інституту публічної служби та управління
Національного університету «Одеська політехніка»

ЕВОЛЮЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ: АНАЛІЗ СУЧАСНОГО ЕТАПУ РЕФОРМ

У статті з'ясовано особливості еволюції публічного управління в органах прокуратури на основі аналізу сучасного етапу реформ. Обґрунтовано, що публічне управління відіграє ключову роль у забезпеченні належного виконання органами прокуратури покладених на них функцій щодо захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Встановлено, що реформування органів прокуратури та процесу публічного управління ними було провідним завданням незалежної української держави, на виконання якого послідовно було прийнято Закон України «Про прокуратуру», Дисциплінарний статут прокуратури України та Положення про класні чини працівників органів прокуратури України. На основі аналізу вказаних актів визначено специфіку публічного управління в органах прокуратури протягом перших років незалежності. Також, детально проаналізовано його подальші трансформації, що були викликані змінами у державі та суспільстві, а також наведено загальну характеристику їхньої ефективності.

Встановлено, що на виконання суспільного запиту в 2014 році Законом України «Про прокуратуру», здійснено якісні та невідворотні зміни публічного управління в органах прокуратури. Зокрема, остаточно скасовано функцію загального нагляду, оптимізовано структуру даного відомства, та введено нові принципи кадрової політики. Особливу увагу наголошено на переформатуванні посади Генерального прокурора як адміністративної, скасування припису щодо обов'язкового виконання всіма органами дізнання і попереднього слідства його вказівок. Також акцентовано увагу на нові принципи службового підпорядкування в органах прокуратури, які посилюють незалежність прокурорів під час виконання ними своїх повноважень, звільнивши від офіційного тиску керівництва.

Зроблено висновок, що попри успішне реформування окремих напрямків, існує низка законодавчих, організаційних та правозастосовних проблем в діяльності органів прокуратури. Тому, на сьогодні в Україні підтримуються швидкі темпи у впровадженні ґрунтовних структурних реформ у досліджуваній сфері, в тому числі за рахунок поступового впровадження стратегії розвитку прокуратури.

Ключові слова: публічне управління, органи прокуратури, реформування, функціональне навантаження, оптимізація.

Постановка проблеми. Формування України як демократичної та правової держави, забезпечення її соціального та економічного розвитку потребує ефективного захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Ключові повноваження щодо виконання вище наведеної функції відведено такому органу публічної влади як прокуратура. Після здобуття нашою державою незалежності, реформування органів прокуратури та процесу публічного управління ними стало одним із найперших й найпріоритетніших законодавчих завдань. Однак, й на сьогодні цей процес не є завершеним. Наведене актуалізує наукові дослідження щодо

доцільності та ефективності реформування публічного управління в органах прокуратури, а також визначення можливих напрямків його трансформації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та практичні аспекти, які стосуються сутності публічного управління в органах прокуратури були висвітлені в здобутках таких вчених як: С.А. Кулинич, Є.М. Попович, Н.О. Рибалка, В.А. Сливенко, А.О. Фальковський та ін. Попри наявність ґрунтовних досліджень, проблематика еволюції публічного управління в органах прокуратури не знайшла свого комплексного відображення у наукових працях, що вказує на актуальність обраної теми.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є вищезазначені особливості сучасного етапу реформ публічного управління в органах прокуратури, визначення його причин, завдань та результатів, а також формування власної позиції щодо майбутніх модифікацій.

Виклад основного матеріалу. Належне виконання завдань та функцій органів прокуратури забезпечується шляхом комплексного, цілеспрямованого і впорядкованого впливу прокурорів вищого рівня відносно підлеглих працівників, тобто шляхом публічно-управлінської діяльності. Метою останньої є організація узгодженої спільної діяльності прокурорів для захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Поділяючи погляд Є.М. Поповича, відзначимо, що «роль публічного управління в діяльності органів прокуратури є двоякою. З одного боку, публічне управління створює нормальний процес організації реалізації функцій органів прокуратури, покладених на них Конституцією України та профільним законодавством, а з іншого – спрямоване на вдосконалення реалізації цих функцій, розроблення і впровадження в діяльність прокуратури рекомендацій тактичного й методичного характеру, технологій і техніки оброблення інформації про стан законності та діяльності щодо її зміцнення, удосконалення правового регулювання організаційної структури органів прокуратури та їх апаратів» [4, с. 72].

Нормативно-правову базу для діяльності органів прокуратури, а також публічного управління ними в незалежній Україні було створено в листопаді 1991 року шляхом послідовного прийняття трьох важливих профільних актів: Закону України «Про прокуратуру», Дисциплінарного статуту прокуратури України та Положення про класні чини працівників органів прокуратури України. Законом України «Про прокуратуру» у ст. 5 визначено шість основних функцій, які покладались на тогочасні органи прокуратури. Серед них: «1) нагляд за додержанням законів усіма органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами; 2) нагляд за додержанням законів органами, які ведуть боротьбу із злочинністю та іншими правопорушеннями і розслідують діяння, що містять ознаки злочину; 3) розслідування діянь, що містять ознаки злочину; 4) підтримання державного обвинувачення, участь у розгляді в судах кримінальних, цивільних справ та справ про адміністративні

правопорушення і господарських спорів у арбітражних судах; 5) нагляд за виконанням законів у місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, при виконанні покарань та застосуванні інших заходів примусового характеру, які призначаються судом; 6) нагляд за додержанням законів у Збройних Силах і органах Служби національної безпеки України» [13].

Виконання наведених функцій було покладено на централізовану систему, яка складалась з Генеральної прокуратури України, прокуратури Кримської АРСР, областей, міста Києва (на правах обласної), міських, районних, міжрайонних, а також інших прирівняних до них прокуратур. Очолював цю систему Генеральний прокурор України, з підпорядкуванням нижчестоящих прокурорів вищестоящим. Останній призначався Верховною Радою України за поданням Голови цього органу, а також був йому підзвітним та відповідальним перед нею. Крім того, парламент вирішував питання й щодо відставки Генерального прокурора України.

Спрямування роботи органів прокуратури та контроль за їхньою діяльністю ст. 15 Закону України «Про прокуратуру» 1991 року покладено на вищевказаного суб'єкта. Для управління цією системою Генеральному прокуратуру України надано повноваження щодо:

- прийняття кадрових рішень стосовно призначення першого заступника, заступників Генерального прокурора України, керівників структурних підрозділів, головного бухгалтера, інших працівників Генеральної прокуратури України, прокурора Кримської АРСР (за погодженням з Верховною Радою Кримської АРСР), заступників прокурора Кримської АРСР, прокурорів областей, міста Києва, їх заступників, міських, районних, міжрайонних, а також прирівняних до них інших прокурорів;
- організації роботи органів прокуратури шляхом затвердження структури і штатної чисельності, визначення порядку прийняття, переміщення та звільнення прокурорів, слідчих прокуратури та інших спеціалістів, а також призначення класних чинів для працівників прокуратури;
- формування правової основи діяльності органів прокуратури шляхом видання обов'язкових для останніх наказів, розпоряджень, а також затверджень положень та інструкцій.

Також положеннями цієї статті закріплювався законодавчий припис щодо обов'язкового виконання всіма органами дізнання

і попереднього слідства вказівок Генерального прокурора України, що фактично створювало умови для здійснення управлінського тиску та фактично нівелювало незалежність вказаних суб'єктів. Деякі публічно-управлінські повноваження також покладались на прокурорів Кримської АРСР, областей, міста Києва та інших прокурорів (на правах обласних). Зокрема, останні були уповноважені призначати на посади та звільняти працівників, а також вносити зміни щодо чисельності штату та фонду заробітної плати (за погодженням з Генеральним прокурором України).

Закон України «Про прокуратуру» 1991 року серед вимог до осіб, які призначаються на посади прокурорів і слідчих, у ст. 46 визначив лише освітній ценз (вища юридична освіта) та вказав на володіння особою необхідними моральними й діловими якостями, не зазначивши критерії для їхньої оцінки та перевірки. Також передбачалась можливість працевлаштування в органах прокуратури без наявності практичного досвіду за спеціальністю з подальшим стажуванням протягом одного року. Надалі такі особи могли бути призначені на посади помічників прокурорів, прокурорів управлінь, відділів, слідчих прокуратури. Для отримання посади районних і міських прокурорів додатково визначався віковий (не менше 25 років) та трудовий (стаж роботи в органах прокуратури або на судових посадах не менше 3 років) цензи, а для посад прокурорів Кримської АРСР, областей, міста Києва та прирівняних до них прокурорів вказані обмеження були жорсткіші – особа повинна була досягти 30 віку та мати щонайменше 7 років відповідного стажу. На наведені посади не могли призначатись засуджені особи, окрім реабілітованих. Також кожні п'ять років прокурори і слідчі прокуратури проходили атестацію для визначення відповідності рівня їхньої компетентності займаній посаді [13].

Згідно приписів ст. 47 Закону України «Про прокуратуру» 1991 року та Положення про класні чини працівників органів прокуратури України, прокурорам і слідчим органів прокуратури, працівникам науково-навчальних закладів прокуратури могли бути присвоєнні 10 класних чинів в залежності від займаних посад та стажу трудової діяльності. Найвищі класні чини, а саме: державного радника юстиції України, державного радника юстиції 1, 2, 3 класів присвоювались Президентом України, а інші – Генеральним прокурором України [10, 13].

За сумлінне і зразкове виконання службових обов'язків, ініціативу та оперативність у роботі прокурорсько-слідчі співробітники заохочувались подякою, грошовою премією, подарунком, цінним подарунком, достроковим присвоєнням класного чину або підвищення в класному чині, а також нагородження нагрудним знаком «Почесний працівник прокуратури України». Генеральний прокурор України уповноважувався на застосування всіх видів заохочення, натомість прокурори нижчих рівнів, що здійснювали публічно-управлінські функції, мали право застосувати лише перші три заходи.

Крім заохочень Дисциплінарний статут прокуратури України у 3 главі передбачав можливість застосування дисциплінарних стягнень у разі якщо прокурором або слідчим прокуратури в процесі трудової діяльності допущено недбалість чи несумлінність, яка призвела до винесення виправдувального вироку, повернення кримінальної справи для додаткового розслідування, скасування запобіжного заходу та інших процесуальних рішень. Систему дисциплінарних стягнень становили: догана, пониження в класному чині, пониження в посаді, позбавлення нагрудного знаку «Почесний працівник прокуратури України, звільнення та звільнення з позбавленням класного чину. Прокурори Кримської АРСР, областей, міста Києва та прирівняні до них прокурори наділялись правом застосовувати лише перші три стягнення, інші застосовувались Генеральним прокурором України, за винятком позбавлення або пониження в класному чині державного радника юстиції 1, 2, 3 класів, яке провадилось Президентом України за його поданням [9].

Відзначимо, що Закон України «Про прокуратуру» 1991 року не містив положень про прокурорське самоврядування, однак фактично подібні повноваження надавались колегам органів прокуратури. Останні мали статус дорадчих органів, що вирішували кадрові питання, найважливіші питання щодо додержання законності, стану правопорядку, діяльності органів прокуратури, виконання ними наказів Генерального прокурора України, а також заслуховували звіти працівників.

Протягом наступних років процес публічного управління в органах прокуратури продовжив формуватися. Зокрема, Постановою Верховної Ради України «Про підпорядкування військових прокуратур» від 30.01.1992 № 2076-XII було розширено управлінські повноваження Генерального прокурора України.

рального прокурора України та передано в підпорядкування останнього військовій прокуратурі, які до того підпорядковувались Головному військовому прокурору Союзу РСР [12]. Крім того, в 1992 році здійснено важливий крок для оптимізації та ефективності публічного управління даними органами: видано перші галузеві накази Генерального прокурора України. Серед них слід відмітити: «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, що ведуть боротьбу із злочинністю» від 04.04.1992 № 4, «Про організацію роботи органів прокуратури України з питань систематизації законодавства та зв'язків із засобами масової інформації» від 04.04.1992 № 15, «Про організацію обліку роботи і статистики в органах прокуратури» від 04.04.1992 № 17, «Про введення в дію нових форм статистичної звітності» від 22.05.1992 № 20, «Про введення в дію Положення про атестування прокурорсько-слідчих працівників прокуратури України» від 19.05.1992 № 21 та ін.

Вступ України до Ради Європи в 1995 році обумовив виконання низки зобов'язань відносно реформ правової системи, зокрема й щодо приведення органів прокуратури у відповідність до європейських стандартів. Для виконання останніх, Конституцією України 1996 року сформовано базис для діяльності прокуратури як органу публічної влади та змінено основні її функції. Зокрема, згідно ст. 121 Основного закону до них відносилось: «1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді; 3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство; 4) 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» [1]. Однак, відповідно до перехідних положень Конституції, за органами прокуратури тимчасово залишались виконання функцій попереднього слідства та нагляду за додержанням і застосуванням законів, а саме: до формування системи досудового слідства та прийняття відповідних профільних актів. Конституційні нововведення щодо функціональної спрямованості органів прокуратури знайшли своє відображення у профільному законі лише з набранням чинності Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» від 02.11.2000 № 1190/2000 [7].

Сформована таким чином діяльність органів прокуратури була усталеною до 2014 року. Протягом значного часу відсутніми були й ґрунтовні трансформації щодо публічного управління цими органами, однак тривали активні дії стосовно покращення останнього. Зокрема, в 2002 році створено Академію прокуратури у м. Києві, яка стала єдиним відомчим вищим навчальним закладом у системі органів прокуратури України, що провадив підготовку та підвищення кадрів співробітників прокуратури. Також, в 2008 році затверджено Концепцію реформування кримінальної юстиції, в рамках якої розпочалась робота щодо створення проектів нових Закону України «Про прокуратуру» та Кримінального процесуального кодексу України [2]. Результати плідної праці були відображені в новому КПК України 2012 року, який інтегрувавши кращий європейський досвід та стандарти, справедливо був відзначений міжнародними експертами як найкращий у Європі.

Попри наведене, органи прокуратури були одними із найкорупованіших органів публічної влади, які з огляду на широкі наглядові повноваження часто вдавались до зловживань та порушень прав та свобод людини. Наведене негативно відображалось на рівні захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави, довірі громадян до органів публічної влади та становищу України на міжнародній арені.

Революція Гідності та європейські прагнення українського народу спричинили рішучу необхідність реформування органів прокуратури. На виконання суспільного запиту 14.10.2014 Верховною Радою України прийнято новий Закон України «Про прокуратуру», який обумовив якісні та невідворотні зміни публічного управління в органах прокуратури. Серед нововведень насамперед слід відмітити остаточне скасування функції загального нагляду, яка є не притаманною для європейських органів прокуратури. Позбавлення вказаної функції було предметом численних рекомендацій багатьох провідних міжнародних організацій, оскільки працівники прокуратури мали безмежні повноваження щодо перевірки будь-яких установ, й у багатьох випадках перевищували свої повноваження, що мало наслідком неефективність діяльності, корупцію та участь у політичних процесах. Крім того, виконання цієї функції потребувало значної кількості співробітників прокуратури, що створювало навантаження на бюджетну

систему. Відзначимо, що деякі науковці негативно ставляться до окреслених змін, мотивуючи необхідність функції загального нагляду відсутністю в Україні іншого універсального контролюючого органу, які натомість існують в європейських державах [15, с. 212]. Загалом наглядова функція стала можлива тільки в рамках кримінального провадження, в інших формах судочинства передбачалось представництво в суді.

Суттєве зменшення функціонального навантаження на органи прокуратури обумовило оптимізацію структури даного відомства шляхом його структурного переформатування. Зокрема, згідно ст. 7 першої редакції Закону України «Про прокуратуру» 2014 року, систему прокуратури України утворили: Генеральна прокуратура України, регіональні прокуратури, місцеві прокуратури та військові прокуратури. За прикладом попереднього нормативно-правового акту, наведену систему очолив Генеральний прокурор України, що призначався на посаду Президентом України за згодою Верховної Ради України. Посада Генерального прокурора України отримала адміністративний статус, що підкреслено відповідним законодавчим приписом, а також унормуванням порядку призначення та звільнення з цієї посади. Також скасовано підзвітність та відповідальність Генерального прокурора України перед Верховною Радою України чи іншими суб'єктами публічної влади. З огляду на вказане, зазнали змін й публічно-управлінські повноваження Генерального прокурора України, зокрема, додано представницькі повноваження у зносинах з іншими суб'єктами, а також розширено повноваження щодо застосування дисциплінарних стягнень.

Разом з тим, скасовано припис щодо обов'язкового виконання всіма органами дізнання і попереднього слідства вказівок Генерального прокурора України, натомість останньому надано право видавати письмові накази адміністративного характеру, які є обов'язкові до виконання всіма прокурорами. Подібні публічно-управлінські повноваження також покладались на керівників регіональних та місцевих прокуратур. Також, у ст. 17 Закону України «Про прокуратуру» 2014 року наголошено, що прокурори, здійснюючи свої повноваження у межах, визначених законом, підпорядковуються керівникам виключно в частині виконання письмових наказів адміністративного характеру, пов'язаних з організаційними питаннями діяльності

прокурорів та органів прокуратури. Однак таке підпорядкування не може бути підставою для обмеження або порушення незалежності прокурорів під час виконання ними своїх повноважень. Наведені нововведення щодо специфіки здійснення публічного управління в органах прокуратури, значно звільнили прокурорів від офіційного тиску керівництва та сприяло реальній процесуальній незалежності співробітників.

Окремо слід звернути увагу на новації у принципах кадрової політики. Реформування публічного управління в органах прокуратури передбачало зменшення на третину кількості прокурорів – до 10 000 осіб, а також запровадження вільного доступу до професії прокурора за прозорою процедурою. Положеннями нового профільного закону скасовано віковий ценз для кандидатів на посади прокурорів, додано мовний ценз (володіння українською мовою) та запроваджено обов'язковою вимогу щодо мінімального досвіду у галузі права – два роки, що водночас розширило можливості доступу до даних посад, адже раніше на них могли претендувати лише особи, які мали стаж роботи в органах прокуратури або на судових посадах, натомість виключено можливість працевлаштування без правничого досвіду. Також розширено коло підстав, згідно яких особа не могла зайняти дану посаду, зокрема, невідповідність фізичного та ментального здоров'я. Добір кандидатів на посаду прокурора здійснюється на конкурсних засадах із числа осіб, які відповідають вимогам, та згідно ст. 29 Закону України «Про прокуратуру» 2014 року, налічував тринадцять послідовних етапів. Також, в контексті дослідження публічного управління органами прокуратури важливо вказати, що вказаним нормативно-правовим актом вперше визначено перелік адміністративних посад в органах прокуратури та встановлено порядок призначення прокурора на адміністративну посаду (ст. 39) [14].

Зазнали суттєвих змін й положення про дисциплінарну відповідальність прокурорів. У розділі VI Закону України «Про прокуратуру» 2014 року, розширено систему підстав притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності шляхом додання порушень морально-етичної поведінки, невиконання обов'язків щодо запобігання корупції, розголошення таємниці, що охороняється законом та ін. При цьому, суттєво зменшено систему дисциплінарних стягнень, які можуть бути застосовані до прокурора. Окремим здобутком реформування

публічного управління в органах прокуратури в 2014 року стало чітке нормативне регулювання порядку здійснення дисциплінарного провадження. Змінено й систему мотивації прокурорів шляхом скасування нормативного закріплення заохочень на користь чітко визначеного розміру зарплат та премій, а також скасування існуючих класних чинів співробітників прокуратури.

Для забезпечення незалежності та належної діяльності органів прокуратури вперше було запроваджено функціонування органів прокурорського самоврядування (через всеукраїнську конференцію працівників прокуратури та Раду прокурорів України) та сформовано контрольний орган (Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів). Зауважимо, що за Законом України «Про прокуратуру» 2014 року передбачено мінімізацію впливу Генеральної прокуратури та високопосадовців держави на діяльність контрольного органу та органів прокурорського самоврядування. Останні обираються шляхом таємного голосування на Всеукраїнській конференції працівників прокуратури.

На цьому реформаційні трансформації не завершилися. Вже в 2015 році система органів прокуратури знову зазнала змін, оскільки задля забезпечення належної протидії корупції, в структурі Генеральної прокуратури України утворено Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру. Також активно відбувався процес укомплектування оновлених прокуратур на підставі чотирирівневого відкритого конкурсу відповідно до нової скороченої штатної чисельності.

Кардинальне реформування системи правосуддя шляхом внесення змін до Конституції України Законом від 02.06.2016 № 1401-VIII торкнулось й органів прокуратури, змінивши вектор їхньої діяльності шляхом наділення новими функціями [8]. Зокрема, відповідно до статті 131-1 Конституції України на прокуратуру України покладаються: «підтримання публічного обвинувачення в суді; організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом» [1]. Також в цей час розпочинається становлення органів прокурорського самоврядування. Всеукраїнською конференцією працівників прокуратури затверджено Положення про Раду прокурорів

України, Положення про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, обрано членів зазначених органів. Поступово (протягом 2014–2019 років) скорочено чисельність працівників прокуратури з 22 тис. до 15 тис. (10 тис. прокурорів) [3].

В 2019 році система органів прокуратури та публічного управління ними знову зазнає змін у зв'язку із прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19.09.2019 № 113-IX [6]. Зокрема, даним нормативно-правовим актом видозмінено систему органів прокуратури. Останню утворили Офіс Генерального прокурора, обласні та окружні прокуратури, а також Спеціалізована антикорупційна прокуратура. Фактично, відбулось перейменування структурних елементів системи. Однак також прийнято рішення щодо скасування військових прокуратур, попри те, що з 2014 року наша держава перебувала у стані гібридної війни з рф. Наразі, в період повномасштабної збройної агресії це має негативні наслідки шляхом завантаженості окружних прокуратур та відсутності відповідної компетенції їхніх співробітників.

Серед першочергових заходів із реформування органів прокуратури, визначено атестацію прокурорів прокуратур усіх рівнів, яку успішно пройшли 7947 прокурорів, підтвердивши свою відповідність вимогам професійної компетентності, професійної етики та доброчесності [3]. Крім того, з метою забезпечення належного та ефективного підвищення кваліфікації прокурорів ліквідовано Національну академію прокуратури України та створено Тренінговий центр прокурорів України при Офісі Генерального прокурора.

Загалом, відзначимо, що реформи 2014–2019 років включали багато суперечливих рішень, але водночас наблизили органи прокуратури до європейських стандартів. Важливим досягненням як громадянського суспільства, так і міжнародних партнерів України є те, що за нашаруванням політичної реформи вдалося зберегти реформаторський каркас щодо звуження функцій прокуратури, посилення гарантій незалежності та позбавлення її зайвих повноважень. Таким чином, було фактично закладено підвалини органів прокуратури європейського зразка, де прокурор є дійсно незалежним процесуально за законом, захищеним від свавільного звільнення і має єдиний статус «офіцера правосуддя».

Попри успішне реформування окремих напрямків, на сьогодні існує низка законодавчих, організаційних та правозастосовних проблем в діяльності органів прокуратури. Тому, нині наша держава підтримує стійкі темпи у впровадженні ґрунтовних структурних реформ у досліджуваній сфері. Зокрема, Наказом Генерального прокурора від 16.10.2020 № 489 затверджено Стратегію розвитку прокуратури на 2021–2023 роки [16]. Згідно останньої, до стратегічних пріоритетів розвитку прокуратури віднесено: «забезпечення високого рівня якості й ефективності реалізації конституційних функцій прокуратури, ефективна координація діяльності у сфері протидії злочинності та функціонування системи кримінальної юстиції загалом, розвиток професійних компетентностей працівників органів прокуратури, підвищення рівнів відкритості та довіри громадськості до прокуратури, етика, доброчесність прокурорів і дисциплінарна відповідальність, а також забезпечення незалежності прокурорів і прокурорське самоврядування, соціальне забезпечення прокурорів». В цьому контексті важливе значення має наказ Офісу Генерального прокурора «Про затвердження Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури України» від 10.02.2022 № 25 [11], в якому конкретизовано специфіку публічно-управлінської діяльності прокурорів, що займають адміністративні посади, відносно призначення, переміщення, переведення прокурорів, призначення на адміністративну посаду та звільнення з неї, зупинення повноважень прокурора, звільнення прокурора, підвищення кваліфікації працівників органів прокуратури та загалом особливості роботи з кадровим складом, в тому числі відносно заохочень та дисциплінарних стягнень. Відзначимо, що на виконання положень стратегії 14.04.2022 прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення добору та підготовки прокурорів», яким скасовано трудовий ценз для посад прокурорів окружних прокуратур та створено посаду прокурора - стажиста окружної прокуратури [5]. Отже, реформування триває.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи всі вище наведені положення, можна зробити висновок, що для сучасного етапу еволюції публічного управління в органах прокуратури характерним є часті реформаторські процеси, які суттєво впливали на діяльність цих органів. Причинами для останніх ставали суспільна

необхідність, викликана окремими політичними події, які й подекуди визначали їхню основну мету. Попри всі складнощі, органи прокуратури продовжують змінюватись для вдосконалення своєї діяльності у відповідності європейським стандартам, що буде предметом подальших наукових досліджень. Однак, вважаємо, що на теперішній час органи прокуратури мають невикористаний потенціал, який повинен реалізовуватись у рамках концепції збалансованого, послідовного та поступового стратегічного публічного управління, адже якісні зміни останніх можуть бути досягнені не змінами до законодавства, а розбудовою інституцій всередині.

Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Концепція реформування кримінальної юстиції: Указ Президента України від 08 квітня 2008 року № 311/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/311/2008#Text>
3. Офіційний сайт Офісу Генерального прокурора. URL: <https://www.gp.gov.ua/>
4. Попович Є.М. Управління органами прокуратури України: організаційно-правові проблеми : дис. д-ра юрид. наук. : 12.00.07 – Адміністративне право. Х.: ХНУВС, 2010. 387 с.
5. Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення добору та підготовки прокурорів : Закон України від 14 квітня 2022 року № 2203-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2203-20#n8>
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури : Закон України від 19 вересня 2019 року № 113-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-20>
7. Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» : Закон України від 02 листопада 2000 року № 1190/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2663-14#Text>
8. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 28. Ст.532.
9. Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України : Постанова Верховної Ради України від 06 листопада 1991 року № 1796-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1796-12#Text>
10. Про затвердження Положення про класні чини працівників органів прокуратури України : Постанова Верховної Ради України від 06 листопада 1991 року № 1795-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1795-12#Text>

11. Про затвердження Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури України : Наказ Офісу Генерального прокурора від 10 лютого 2022 року № 25. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0025905-22>
12. Про підпорядкування військових прокуратур : Постанова Верховної Ради України від 30 січня 1992 року № 2076-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2076-%25D1%2585%25D1%2596%25D1%2596#Text>
13. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2–3. Ст. 12.
14. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 53. Ст.793.
15. Рибалка Н.О. Мета, завдання та функції управління органами прокуратури України. *Зовнішня торгівля: право, економіка, фінанси*. 2013. № 2. С. 211–215.
16. Стратегія розвитку прокуратури на 2021–2023 роки : Наказ Генерального прокурора від 16 жовтня 2020 року № 489. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/strategiya-rozvitku-prokuraturi-na-2021-2023-roki>

Vasyliiev P. O. The evolution of public administration in prosecutor's offices: analysis of the current stage of reforms

The article clarifies the peculiarities of the evolution of public administration in prosecutor's offices based on the analysis of the current stage of reforms. It is substantiated that public administration plays a key role in ensuring the proper performance by the prosecutor's office of the functions assigned to them regarding the protection of human rights and freedoms, the general interests of society and the state. It was established that the reform of the prosecutor's office and the process of their public management was the leading task of the independent Ukrainian state, for the implementation of which the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office", the Disciplinary Statute of the Prosecutor's Office of Ukraine and the Regulations on Class Ranks of Employees of the Prosecutor's Office of Ukraine were successively adopted. Based on the analysis of the specified acts, the specifics of public administration in the prosecutor's office during the first years of independence were determined. Also, its subsequent transformations caused by changes in the state and society are analyzed in detail, and a general description of their effectiveness is given.

It was established that, in response to public demand, in 2014, the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office" introduced qualitative and inevitable changes in public management in the prosecutor's office. In particular, the function of general supervision was finally abolished, the structure of this department was optimized, and new principles of personnel policy were introduced. Special attention was paid to the reformatting of the position of the Prosecutor General as an administrative one, and the cancellation of the prescription regarding the mandatory execution by all bodies of inquiry and preliminary investigation of his instructions. Attention is also focused on the new principles of official subordination in the prosecutor's office, which strengthened the independence of prosecutors during the performance of their powers, freeing them from official pressure of management.

It was concluded that despite the successful reform of certain areas, there are currently a number of legislative, organizational and law-enforcement problems in the activities of prosecutor's offices. Therefore, today Ukraine maintains a steady pace in the implementation of thorough structural reforms in the researched area, including due to the gradual implementation of the prosecutor's office development strategy.

Key words: public administration, prosecutor's office, reform, functional load, optimization.