

DOI: 10.34015/2523-4552.2024.4.08

УДК 342.951:347.963

Кальчук О. М.,
кандидат юридичних наук,
докторант Київського інституту
інтелектуальної власності і права
Національного університету
«Одеська юридична академія»
ORCID: 0009-0002-0582-8168

СУБОРДИНАЦІЯ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ: ПРАВОВІ ТА УПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ

У статті охарактеризовано відносини субординації в органах прокуратури України. Вказано, що з урахуванням специфіки функцій прокуратури, її представникам, які здійснюють ці функції, з одного боку, гарантується операційна самостійність та незалежність, а з іншого – покладаються управлінські завдання організаційного і контрольного змісту стосовно формально непідпорядкованих суб'єктів. У цьому контексті субординація в діяльності прокуратури набуває специфічних рис, дослідження яких є основною метою статті.

Проаналізовано законодавче регулювання адміністративного підпорядкування прокурорів, яке має обмежену сферу застосування. Встановлено, що ієрархія в органах прокуратури, на відміну від військової субординації, не передбачає повноти влади керівника щодо всіх нижчих за посадою осіб, а має ступінчастий характер, за винятком повноважень Генерального прокурора.

Розглянуто засоби управлінського впливу в системі органів прокуратури, зокрема таких, як доручення та вказівки, які частково збігаються із інструментами зовнішнього правового впливу, що використовуються прокурорами у межах наглядових повноважень.

Окрему увагу приділено аналізу законодавчих вимог щодо письмової форми владних актів прокурора, порушення яких у визначених випадках тягне їх нікчемність. Розглянуто питання про класні чини прокурорів, які, попри часті законодавчі ініціативи щодо їх повернення, не мають практичного значення для субординації, а виконують переважно представницьку та соціальну функції. Зроблено висновок про недоцільність збереження у системі кримінальних покарань такого додаткового його виду, як позбавлення класного чину.

Механізми публічної функції прокуратури розглянуто через призму її підпорядкування єдиному джерелу державної влади в Україні – народу.

Ключові слова: прокуратура, функції прокуратури, повноваження, підпорядкування, управління, влада, правовий статус.

Постановка проблеми. Прокуратура України виконує важливу роль у забезпеченні верховенства права, захисту прав і свобод громадян, підтримці правопорядку та здійсненні нагляду за додержанням законів. В умовах сучасних викликів, зокрема, реформування правоохоронної системи, зміцнення демократичних інститутів та запровадження європейських стандартів правозастосування, питання субординації в органах прокуратури набуває особливої актуальності.

Субординація є невід'ємним елементом функціонування прокуратури, оскільки визначає ієрархічну структуру, механізми підпорядкування, процедури прийняття рішень та розподіл управлінських повноважень між прокурорами різних рівнів. Вона забезпечує ефективність управлінських процесів, підвищує відповідальність посадових осіб та сприяє координації між центральним апаратом та територіальними підрозділами. Водночас збереження балансу між централізацією управління та незалежністю прокурорів у процесі здійснення правозахисних функцій є предметом наукової дискусії та законодавчих змін.

На сьогодні в Україні діє багатетапна система прокуратури, яка передбачає взаємодію між Генеральною прокуратурою, обласними, окружними та спеціалізованими прокуратурами. Важливим аспектом є те, що прокуратура не є органом виконавчої влади, а діє на засадах незалежності та підконтрольності лише в межах закону. Це потребує чітких механізмів субординації, які б забезпечували єдність підходів до реалізації правозастосовної практики, а також гарантували можливість

оперативного реагування на загрози правопорядку.

Водночас процес реформування прокуратури, що триває з 2014 року, суттєво вплинув на її внутрішню організацію та управлінські механізми. Однією з ключових проблем залишається необхідність удосконалення субординаційних механізмів, зокрема, в контексті розмежування компетенції між рівнями прокуратури, забезпечення внутрішньої незалежності прокурорів та вдосконалення дисциплінарних процедур. Також актуальними є питання взаємодії прокуратури з іншими правоохоронними органами, що вимагає узгодженості процесів координації та підпорядкування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останніми роками чимало вчених у галузі адміністративного права присвятили свої наукові праці дослідженню теоретичних аспектів субординації та координації прокурора як учасника публічно-правових відносин [1; 2; 3], а також вивчали питання порівняльного аналізу субординації прокурорів у різних країнах світу [4]. Однак зміна конституційно-правового статусу прокуратури, а також її ролі і значення під час взаємодії з правоохоронними органами в сучасних умовах державотворення викликають необхідність в подальшому аналізі нормативно-правової бази, що регулює субординацію в органах прокуратури України, дослідженні впливу субординаційних механізмів на управлінську діяльність прокуратури, виявлення проблем та суперечностей у реалізації субординаційних відносин, а також формулюванні пропозицій щодо вдосконалення управлінських та правових аспектів

субординації в органах прокуратури України. Отже, дослідження субординації в органах прокуратури України є важливим як для розбудови ефективної системи управління прокуратурою, забезпечення її функціональної незалежності та підвищенню ефективності її діяльності.

Постановка завдання. Мета дослідження полягає в аналізі правових та управлінських аспектів субординації в органах прокуратури України, визначенні її ролі в організації діяльності прокурорів, оцінці ефективності існуючих механізмів субординації та виробленні рекомендацій щодо їх удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Різні функції прокуратури вимагають використання різноманітних управлінських методів. Наприклад, підтримання державного обвинувачення в суді та здійснення процесуального керівництва в одному й тому ж кримінальному провадженні вимагають прийняття рішень, що відрізняються як за юридичним змістом, так і за документальною формою.

У цьому контексті субординація, як один із способів управлінського впливу, набуває специфічних рис у діяльності прокуратури. Інстанційна субординація прокурора як учасника судочинства та адміністративне підпорядкування прокурора як публічного службовця характеризуються різним обсягом повноважень, що їх має вища інстанція стосовно нижчої. Такий дуалістичний характер субординації зумовлює необхідність чіткого законодавчого регулювання прав і обов'язків суб'єктів управління на всіх рівнях системи прокуратури. Це дозволяє забезпечити ефективну взаємодію між окремими її елементами та запо-

бігти потенційним конфліктам між функціональною та адміністративною складовими.

У статті 3 Закону України «Про прокуратуру» серед засад діяльності прокуратури не зафіксовано принципу єдиноначальності та централізації [5]. Це відрізняє прокуратуру від правоохоронного органу або органу з правоохоронними функціями. Утім будь-яка взаємодія між цими органами ґрунтується на засадах субординації – системі відносин, заснованих на підпорядкуванні нижчої ланки вищій [6, с. 119]. Тому відсутність серед принципів діяльності сучасної прокуратури України «вертикальних» принципів єдиноначальності та централізації не свідчить про незастосування субординації в її діяльності.

Владні відносини як у межах системи органів прокуратури, так і під час її взаємодії з іншими публічно-владними інституціями утворюють складну систему. Ця система характеризується структурно-функціональним зв'язком, який може забезпечуватися різними способами, включаючи субсидіарність, координацію, реординацію та, врешті-решт, субординацією.

Слід зазначити, що в межах гіпотези про представництво прокурором влади народу проблема його субординації постає в новому світлі. У цьому контексті йдеться не про народ як вищу ланку у владній ієрархії, а про засади реалізації владних повноважень, формалізованих через закони.

Ці повноваження, надані народу через присягу або інші правові механізми, докорінно відрізняються від управлінської тріади «субординація-координація-реординація».

Такий підхід передбачає, що діяльність прокурора повинна розглядатися не як частина традиційної ієрархії управління, а як реалізація законодавчо визначеного «доручення» народу, єдиного джерела влади.

Законодавчі акти, що регулюють діяльність прокурора (зокрема, Закон України «Про прокуратуру», КУпАП, КПК України, КАС України), приділяють значну увагу чіткому визначенню статусу, забезпеченню незалежності прокурора, недопустимості втручання в його діяльність, а також виконанню іншими суб'єктами правовідносин владних функцій прокурора.

Деякі функції прокуратури безпосередньо визначено як представницькі. Зокрема, підтримання обвинувачення: за п. 1 ч. 1 ст. 2 та ст. 22 Закону України «Про прокуратуру» це державне обвинувачення, а відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 131-1 Конституції України – публічне обвинувачення. Також до представницьких функцій належить представництво в суді: інтересів держави у випадках, передбачених Конституцією України, та інтересів громадян або держави відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 2, ст. 23, ст. 24 Закону України «Про прокуратуру».

Інші функції прокуратури мають організаційний і контрольний характер.

Попри деякі розбіжності у формулюваннях функцій прокуратури в Основному законі та інших актах, законодавство надає вихідні положення щодо здійснення управлінської функції стосовно суб'єктів правовідносин, які не належать до органів прокуратури. Наприклад, у межах нагляду за додержанням законів органами, що здійснюють оперативно-

розшукову діяльність, дізнання чи досудове слідство, прокурори «координують діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності». Основною формою такої координації є проведення координаційних нарад з керівниками правоохоронних органів, рішення яких є обов'язковими до виконання (ч. 2 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру»).

Опосередкованою управлінською дією є право прокурора вимагати (доручати) підчас здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, вимагати (доручати) проведення заходів контролю (п. 6 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про прокуратуру», п. 3 ч. 3 ст. 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність») [7].

Крім зазначеної вище координаційної функції (обмеженої лише одним видом нагляду) та права ініціювати перевірки (в межах двох видів нагляду), закон не надає чітких уточнень щодо управлінського механізму здійснення прокурором державно-владної функції. Неможливо застосовувати і підхід «від зворотного»: відсутність координації або іншої конкретної форми взаємодії автоматично не означає, що види нагляду здійснюються у відносинах субординації із визначеними суб'єктно-об'єктними ролями.

Проте наявність елементів субординації вказує на можливість видання прокурором при здійсненні своїх функцій обов'язкових рішень,

формалізованих у вигляді постанов, вказівок, доручень тощо. Такі рішення є владними, обов'язковими до виконання та забезпечуються механізмами державного примусу. Йдеться про:

1) постанови:

- як обов'язкові для виконання рішення прокурора у кримінальному провадженні (ч.ч. 3, 6, 7 ст. 110 КПК України [8]);

- щодо скасування рішень слідчого або дізнавача (п. 7 ч. 2 ст. 36, ч. 6 ст. 284, ч. 2 ст. 305 КПК України);

- скасування рішень про заведення чи закриття оперативно-розшукових справ (п. 8 ч. 3 ст. 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»);

- щодо умов утримання осіб у місцях попереднього ув'язнення (ч. 2 ст. 22 Закону України «Про попереднє ув'язнення»).

2) вказівки та доручення:

- обов'язкові для виконання у межах кримінального провадження (п. 4 та 18 ч. 2 ст. 36, п. 2 ч. 2 ст. 301 КПК України);

- прокурора вищого рівня відповідному прокурору за результатом розгляду скарги на недотримання ним розумних строків (ч. 2 ст. 308 КПК України);

- керівникам правоохоронних органів про проведення оперативно-розшукових заходів або розшук осіб (п. 4 ч. 3 ст. 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»);

- Офісу Генерального прокурора щодо забезпечення запитів про міжнародну правову допомогу (ч. 3 ст. 554 КПК України);

- щодо дотримання встановлених законодавством порядку та умов тримання осіб, взятих під варту, у місцях попереднього ув'язнення (ч. 2

ст. 22 Закону України «Про попереднє ув'язнення») [9].

Зауважимо, що вказівкам та рішенням прокурора не можуть суперечити вказівки керівника органу досудового розслідування або керівника органу дізнання, надані слідчому чи дізнавачу (п. 3 ч. 2 ст. 39, п. 3 ч. 2 ст. 39-1 КПК України). Невиконання вказівок прокурора тягне за собою відповідальність слідчого відповідно до ч. 4 ст. 40 КПК України та ст. 381-1 КК України;

3) скасування рішень:

- постанов слідчого або дізнавача (п. 7 ч. 2 ст. 36, ч. 6 ст. 284, ч. 2 ст. 305 КПК України);

- постанов прокурора нижчого рівня (ч. 6 ст. 36 КПК України);

- постанов про заведення або закриття оперативно-розшукової справи, зупинення чи поновлення оперативно-розшукової діяльності, а також інших рішень (п. 8 ч. 3 ст. 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»);

- постанов начальника установи попереднього ув'язнення про звернення в доход держави коштів, одержаних особами, щодо яких обрано запобіжний захід у вигляді тримання під вартою, або до яких застосовано тимчасовий чи екстрадиційний арешт. Такі кошти могли бути отримані шляхом обману під час перебування в місцях попереднього ув'язнення або коли джерело їх отримання не встановлено (ч. 3 ст. 7 Закону України «Про попереднє ув'язнення»).

4) погодження рішень стосовно:

- продовження строку ведення оперативно-розшукових справ (ч. 2–4 ст. 9-1 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»);

– постанови слідчого чи начальника попереднього ув'язнення про розміщення осіб, взятих під варту в одиночних камерах або у маломісних камерах з дотриманням вимог ізоляції (ч. 1 ст. 8 Закону України «Про попереднє ув'язнення»);

– письмових повідомлень слідчим про підозру (ч. 1 ст. 277), а дізнавачем – про підозру у вчиненні кримінального проступку (п. 5 ч. 2 ст. 40-1, ч. 1 ст. 298-4 КПК України);

– запитів про міжнародну правову допомогу на стадії досудового розслідування (ч. 6 ст. 552 КПК України).

5) дозволи на:

– видачу трупу (ч. 4 ст. 238 КПК України) після проведення судово-медичної експертизи та встановлення причини смерті (у разі здійснення в умовах воєнного стану воєнного стану кримінального провадження в особливому режимі такий дозвіл має бути письмовим);

– письмовий дозвіл на розголошення відомостей досудового розслідування (ст. 222 КПК України);

5) надання санкції на:

– зміну документів, зовнішності та переселення в інше місце проживання за відсутності клопотання або за згоди особи, взятої під захист (ч. 3 ст. 13 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» [10]);

– здійснення заходів щодо особистої охорони, охорони житла і майна, використання технічних засобів контролю і прослуховування телефонних та інших переговорів (ч. 2 ст. 17 зазначеного Закону України);

– примусове виселення осіб, які самоправно зайняли жиле примі-

щення в будинках державного і громадського житлового фонду або проживають у будинках, що загрожують обвалом (ч. 1 ст. 109 ЖК України [11]).

Форма, у якій прокурор здійснює нагляд за кримінальним провадженням, чітко свідчить про управлінську природу його відносин із деякими учасниками кримінального провадження. Ці відносини проявляються через процесуальне керівництво, *управлінська модель* якого характеризується такими особливостями: дволанкова організація керівництва: дії процесуального керівника можуть бути оскаржені прокурору вищого рівня; можливість безпосереднього виконання слідчих дій прокурором: у разі необхідності прокурор може самостійно здійснювати слідчі дії; формування обов'язкових до виконання рішень: прокурор має право приймати рішення, які є обов'язковими для виконання іншими органами та посадовими особами, належними до сторони обвинувачення – оперативними підрозділами, слідчими, дізнавачами. Ця управлінська модель базується на підпорядкуванні специфічного виду – процесуальній субординації, яка поєднує елементи ієрархічності та функціональної взаємодії.

Про те, що в певних правовідносинах прокуратура вважає себе вищою за статусом порівняно з іншими державними органами, свідчать деякі положення Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів. Якщо у відносинах з органами державної влади і місцевого самоврядування прокурор має співпрацювати, не втручаючись у їхню діяльність (ст. 24 Кодексу), то у

відносинах із суддями та присяжними він повинен дотримуватися взаємоповаги (ст. 26). З іншими учасниками судочинства прокурор повинен підтримувати діловий стиль спілкування, проявляти принциповість і витримку (ст. 27). Водночас у відносинах із співробітниками правоохоронних органів прокурор зобов'язаний бути компетентним, виважено та тактовно виявляти вимогливість і принциповість, що базуються на вимогах закону (ст. 25) [12].

Важливим елементом дисципліни є неухильне додержання законів України, включно із нормами, які надають певні права прокурору. Утім чинне законодавство створює ситуацію, за якої повноваження прокурора іноді не відповідають прямим обов'язкам осіб, підпорядкованих лише своїм безпосереднім начальникам. Це породжує правову колізію, коли прокурор як третя сторона у системі субординації не має юридично обґрунтованого механізму реалізації своїх вимог.

Наприклад, п. 1 ч. 1 і ч. 3 ст. 26 Закону України «Про прокуратуру» надає прокурору право у будь-який час відвідувати місця примусового тримання й зобов'язує його негайно звільнити особу, яка перебуває в такому місці за відсутності відповідного передбаченого законом рішення чи іншого документа чи після закінчення передбаченого ними строку. Водночас відповідно до абз. 7 ч. 2 ст. 28 Статуту гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України, лише начальник гауптвахти ВСП ЗСУ має право давати письмові розпорядження начальникові чергової зміни щодо звільнення заарештованих після закінчення строку їхнього арешту [13].

Примітною особливістю владних відносин у прокуратурі є чітке виокремлення функціонального контексту управлінських дій, що забезпечується розмежуванням адміністративних актів і посад. Так, Закон України «Про прокуратуру» передбачає можливість видання наказів визначеним колом посадових осіб, серед яких: Генеральний прокурор (ч. 2 ст. 9, абз. 1 ч. 2 ст. 17), керівники обласних (ч. 2 ст. 11, абз. 2 ч. 2 ст. 17) та окружних (ч. 2 ст. 13, абз. 3 ч. 2 ст. 17) прокуратур, а також перші заступники та заступники керівників органів прокуратури (абз. 4 ч. 2 ст. 17).

Саме у формі «наказів з питань, що належать до адміністративних повноважень», або ж «письмових наказів адміністративного характеру» з організаційних питань приймаються рішення щодо: *визначення переліку та територіальної юрисдикції окружних прокуратур (ст. 12 Закону)*; надання прокурорам наглядових повноважень (ч.ч. 1, 2 ст. 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»; утворення комісій зі стажування та про призначення прокурора-стажиста (ч. 6 ст. 32-1, ч. 5 ст. 33-2, ч. 1 ст. 35); відсторонення прокурора від посади до завершення дисциплінарного провадження (ч. 5 ст. 46).

Серед перелічених наказів є як загальні, так і такі, що стосуються організаційних питань. Вони дозволяють визначити коло питань, що належать до адміністративного характеру, а також межі адміністративних повноважень посадових осіб у системі органів прокуратури. Чіткість такого розмежування сприяє забезпеченню функціональної розмежованості в діяльності прокуратури.

ри та підвищенню ефективності управління.

Іншою формою реалізації владних повноважень прокурора є надання вказівок прокурору нижчого рівня, погодження прийнятих ним рішень та здійснення інших дій, що безпосередньо стосуються реалізації цим прокурором функцій прокуратури (абз. 2 ч. 3 ст. 17). При цьому закон не дозволяє однозначно встановити, чи включає зазначена норма лише погодження, чи також і надання вказівок.

Винятком є положення щодо Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (абз. 2 ч. 6 ст. 8-1 Закону), яке забороняє Генеральному прокурору та його заступникам надавати вказівки прокурорам САП щодо реалізації їхніх повноважень. У решті випадків надання вказівок прокурором вищого рівня прокурору нижчого рівня має ознаки субординаційних відносин.

Прокурор може бути адресатом доручення іншого прокурора. Наприклад, це може стосуватися вручення службового посвідчення (ч. 2 ст. 21 Закону України «Про прокуратуру») або письмового повідомлення про підозру (ч. 2 ст. 481 КПК України). Водночас під час процесуального керівництва прокурор може надавати письмові доручення слідчому (ч. 4 ст. 40 КПК України) або дізнавачу.

Крім того, можливість надання доручень в межах адміністративних повноважень передбачена п. 2 ч. 9 ст. 8-1 Закону України «Про прокуратуру». Це свідчить про те, що доручення прокурора не обмежується лише адміністративними або лише функціональними (процесуальними) повноваженнями. Доручення можуть

бути адресовані як суб'єктам, що належать до системи органів прокуратури, так і тим, що знаходяться поза її межами.

Наведені види доручень принципово відрізняються від доручень як засобу передачі цивільних прав. Вони мають управлінський характер і здебільшого пов'язані з делегуванням нижчій управлінській ланці адміністративних або процесуальних повноважень прокурора. Таким чином, доручення є інструментом субординації, що забезпечує реалізацію прокурором своїх владних функцій.

Одним із засобів субординації в органах прокуратури тривалий час була система класних чинів. Положення про класні чини працівників органів прокуратури України передбачало: 10-рівневу систему класних чинів (п. 2), відповідність чинів займаній посаді (п. 4), строки перебування, стаж, досвід та результати роботи як умови присвоєння чинів (п.п. 3, 5, 7, 8, 9), грошові надбавки (п. 11), носіння форми (п. 12) [14]. Наразі система припинила своє існування з прийняттям нової редакції Закону України «Про прокуратуру» [15].

Останнім часом суб'єкти законодавчої ініціативи, прагнучи вдосконалити діяльність прокуратури, висловлюють пропозиції щодо повернення прокурорам класних чинів та форменого одягу. У контексті дослідження питань прокурорської субординації такі ініціативи мають кілька обґрунтувань, сформульованих як до [16], так і під час воєнного стану [17]: 1) відсутність класних чинів у Законі України «Про прокуратуру». На відміну від інших нормативних актів, що регулюють проход-

ження професійної публічної та державної служби, Закон України «Про прокуратуру» не передбачає можливості присвоєння класних чинів (рангів, спеціальних звань тощо). Це, на думку прихильників реформ, ставить прокурорів у дискримінаційне становище порівняно з іншими працівниками публічної служби; 2) підвищення кваліфікації та результативності роботи. Присвоєння класних чинів розглядається як один із дієвих механізмів підвищення кваліфікаційного рівня прокурорів, що сприятиме забезпеченню високої якості та ефективності їхньої діяльності; 3) стимулювання професійної діяльності. Відновлення класних чинів та форменого одягу може стати мотиваційним фактором для прокурорів, дисциплінувати інших учасників кримінального процесу, а також сприяти підвищенню поваги до процесуального статусу прокурора; 4) реалії воєнного стану.

Скасування класних чинів було обґрунтоване прагненням зробити прокуратуру більш цивільною. Утім, під час воєнного стану прокурори, як і працівники інших правоохоронних органів, виконують свої обов'язки в умовах підвищеного ризику для життя. Відсутність класного чину у прокурора, який координує діяльність правоохоронних органів, негативно впливає на його авторитет і вагомість прийнятих рішень та вимог; 5) відсутність зв'язку з мілітаризацією. Прихильники реформи наголошують, що повернення класних чинів не пов'язане з мілітаризацією, оскільки юстиція не є військовим формуванням; 6) підвищення морального стану. Відновлення класних чинів сприятиме підвищенню морального стану працівників,

їхньої відповідальності та стане стимулом для дотримання професійної етики.

Таким чином, аргументація прихильників відновлення класних чинів та форменого одягу базується на прагненні підвищити ефективність, дисципліну та моральний стан працівників прокуратури, а також адаптувати їх діяльність до сучасних викликів, зокрема до умов воєнного стану. Пропоновані зміни розглядаються як інструмент зміцнення авторитету прокурорів, їхньої професійної позиції та процесуального статусу.

Прихильники цієї ідеї додатково зазначають: «Без класних чинів і форменого одягу прокурори нічим не відрізняються як одне від одного, так і від звичайного цивільного працівника, а порівняно з іншими правоохоронцями та державними службовцями перебувають у відверто дискримінаційному становищі» [18, с. 52].

Водночас противники відновлення класних чинів наголошують на низці контраргументів. По-перше, твердження про дискримінацію є маніпулятивним, оскільки прокуратура є частиною системи органів правосуддя разом із судами, де судді не мають рангів чи спеціальних звань. По-друге, немає безпосереднього зв'язку між класними чинами та ефективністю роботи прокурорів. Справжнє призначення класних чинів, за словами критиків, полягає у створенні додаткових виплат, правила розподілу яких можуть бути непрозорими [19].

Опоненти також вказують, що повернення до військовоподібної форми одягу прокурорів є пережитком радянського минулого. Таку фо-

рму часто розглядають як елемент історичної пам'яті частини прокурорів, а її носіння може відігравати роль психологічного мотиву для осіб, які вбачають у мундирах символ престижу та розпізнавальні ознаки. Мілітарна форма також може використовуватись як інструмент психологічного тиску на інших учасників процесу. На противагу цьому, в низці європейських країн (Великобританії, Німеччині, Австрії, Італії, Іспанії, Франції, Чехії, Литві, Норвегії, Нідерландах, Бельгії та франкомовних кантонах Швейцарії) для прокурорів запроваджено мантиї юридичних службовців. Вони слугують для візуального позначення процесуального статусу ключових учасників судового процесу та приховують їхній особистий одяг і зовнішність, підкреслюючи нейтральність правової функції [20].

Критики вказують, що повернення класних чинів не сприятиме результативності роботи прокурорів, оскільки в системі вже існують дієві засоби позитивного та негативного стимулювання [21]. У цьому контексті будь-яке відновлення мілітаризованих атрибутів може бути виправдане лише за умови чіткої демонстрації його користі для професійної діяльності та справедливості в системі мотивації.

Висновки. Прокуратура України є органом державної влади, невід'ємним елементом системи правосуддя. Хоча відправлення правосуддя є виключною прерогативою суду, прокуратура виконує важливу балансує роль, забезпечуючи ефективне досудове розслідування, контроль за додержанням законів органами правопорядку, а також взаємодію з судовою владою.

Оскільки єдиним джерелом влади в Україні є її народ, публічно-владні повноваження прокурора слід розглядати крізь призму народовладдя. Конституція України надає достатні правові орієнтири для визначення таких повноважень як реалізацію права громадянина та здійснення народом своєї влади через представників. Як і у випадку із суддями, представництво прокурорів у межах системи правосуддя не пов'язане з виборчими правами.

Це представництво впливає на порядок здійснення субординаційних відносин, оскільки втручатися у діяльність представника народу й тим самим обмежувати його незалежність, зокрема під час виконання функцій прокуратури, можуть лише визначені суб'єкти і виключно за наявності чітко окреслених законодавством підстав. Повноваження такого представництва виникають із моменту складання присяги прокурора, яка не лише стає джерелом цих повноважень, але й визначає рамки діяльності прокурорів, підкреслює їхню незалежність і обмежує можливість стороннього втручання.

Владні функції прокуратури тісно пов'язані із субординацією, елементи якої простежуються й у координаційній діяльності. Попри те, що прокуратура не керується принципом єдиноначальності, вона має враховувати цей принцип у рамках наглядових повноважень щодо органів правопорядку. В умовах воєнного стану значення єдиноначальності посилюється, а відсутність прокуратури у субординаційному ланцюгу може ускладнювати реалізацію нею окремих функцій.

Субординація в органах прокуратури має низку важливих рис, се-

ред яких ненаскрізний, ступінчастий характер підпорядкування, обов'язкове застосування письмової форми для владних рішень, а також можливість прокурора відмовитися від виконання наказу або вказівки за наявності сумнівів у їхній законності. Адміністративні акти прокуратури, такі як накази з організаційних питань, не завжди мають чітко визначений предмет, що може створювати ризик змішування їх із функціональними вказівками.

Попри зазначені особливості та проблемні аспекти, управлінська модель прокуратури, притаманна системі органів прокуратури України, має низку переваг, які є особливо важливими в умовах воєнного часу. До таких переваг належать ешелонована система підпорядкування, локалізація службової інформації, високий рівень персональної відповідальності прокурорів, а також низький рівень дисциплінарних і корупційних ризиків. Однак головною перевагою цієї моделі, яка відіграє ключову роль у протидії кримінальним загрозам воєнного характеру, є

законодавчо визначений статус прокуратури.

Завдяки цьому статусу формальні інструменти «зовнішньої» субординації дозволяють подолати міжінституційну дистанцію між органами правопорядку одного рівня, забезпечити їхню взаємодію та поєднати управлінські спроможності правоохоронних органів, які через свою функціональність і відомчу належність залишаються внутрішньо субординованими. Крім того, цей статус сприяє забезпеченню, з дотриманням вимог закону, ефективного діалогу між правоохоронними органами та судовою владою.

Перспективи подальших наукових досліджень у межах тематики цієї статті полягають у деталізації механізмів взаємодії прокуратури з іншими органами державної влади, аналізі міжнародного досвіду субординації в аналогічних системах, а також у розробці практичних рекомендацій щодо вдосконалення управлінських відносин у прокуратурі в умовах воєнного часу.

Список використаної літератури:

1. Нікончук А. Підпорядкування, субординація та реординація, як складові контролю делегування повноважень. *Закон и Жизнь*. 2013. № 5(257). С. 31–34.
2. Івашко С. В., Олефір Л. І., Координаційна діяльність прокуратури як суб'єкта запобігання злочинності в Україні в умовах воєнного стану. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2024. № 1. С. 276–285. <https://doi.org/10.32782/2408-9257-2024-1-50>
3. Міхровська М. Роль реординаційних відносин у демократизації виконавчої влади. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2013. № 2(96). С. 91–93.
4. Хорсуненко О. В. Прокуратура України та країн-членів Європейського Союзу: порівняльне дослідження. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2019. 224 с.
5. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення: 17.11.2024).

6. Маноїло О. Г., Маслій О. М., Луханін В. В., Норчук Ю. В. Єфіменко А. Є. Основи військового управління: Ч. 4, Основи керівництва та лідерства. Навч. посіб. Одеса: Військова академія. 2022, 134 с.
7. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12#Text> (дата звернення: 17.11.2024).
8. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text> (дата звернення: 17.11.2024).
9. Про попереднє ув'язнення : Закон України від 30.06.1993 № 3352-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3352-12#Text> (дата звернення: 17.11.2024).
10. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві : Закон України від 23.12.1993 № 3782-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3782-12#Text> (дата звернення: 17.11.2024).
11. Житловий кодекс України : Закон України від 30.06.1983 № 5464-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5464-10#Text> (дата звернення: 17.11.2024).
12. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів : Всеукраїнська конференція прокурорів. 27.04.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001900-17#Text> (дата звернення: 17.11.2024).
13. Статут Гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України : Затверджено Законом України від 24.03.1999 № 550-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/550-14#Text> (дата звернення: 17.11.2024).
14. Положення про класні чини працівників органів прокуратури України : постанова Верховної Ради України від 06.11.1991 № 1795-XII (втратила чинність 25.09.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1795-12#Text> (дата звернення: 17.11.2024).
15. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури : Закон України від 19.09.2019 № 113-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-20/ed20241002#Text> (дата звернення: 17.11.2024).
16. Пояснювальна записка від 13.02.2020 до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо підвищення ефективності діяльності органів прокуратури» (законопроект реєстр. № 3062 від 13.02.2020, ініціатори В. Неклюдов та інші). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68135 (дата звернення: 17.11.2024).
17. Пояснювальна записка від 04.07.2023 до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо присвоєння класних чинів працівникам органів прокуратури» (реєстр. № 9452 від 03.07.2023, ініціатор С. Власенко). URL: <https://itd.rada.gov.ua/1a4198c0-c507-4a36-93fe-26a612851794> (дата звернення: 17.11.2024).
18. Амелін О. Повернення класних чинів та форменого одягу як додатковий стимул для результативної роботи прокурорів в Україні. *Публічне право*. 2021. № 3 (43). С. 50–59. URL: <https://www.publichne-pravo.com.ua/files/43/pdf/5.pdf> (дата звернення: 17.11.2024).
19. Лемєнов О. Як депутати хочуть відродити «радянський мундір» для прокурорів. *Українська правда*: сайт. 2023. 02.08.2023. URL: <https://blogs.pravda.com.ua/authors/lemenov/64ca42c6de012/> (дата звернення: 17.11.2024).
20. Калужна О. Прокурора по одязі зустрічають. *zbruc.eu*. Назва з екрану: 15.05.2021. URL: <https://zbruc.eu/node/105183>

21. Бородіна І. В., Дудченко О. Ю. Класні чини прокурорів: необхідність сьогодення чи «крок назад»? *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 9. С. 403–406. URL: http://lsej.org.ua/9_2023/98.pdf (дата звернення: 17.11.2024).

Kalchuk Oleksii, PhD in Law, Doctoral student of Kyiv Institute of Intellectual Property and Law of the National University «Odessa Law Academy»
ORCID: 0009-0002-0582-8168

Subordination in the Prosecutor's Office of Ukraine: Legal and Administrative Aspects

The article characterizes the subordination relations in the prosecution bodies of Ukraine. It is indicated that, given the specifics of the prosecution's functions, its representatives who perform these functions are, on the one hand, guaranteed operational autonomy and independence, and on the other hand, entrusted with managerial tasks of organizational and controlling nature in relation to formally non-subordinate entities. In this context, subordination in the prosecutor's office acquires specific features, and the main purpose of the article is to study these features.

The author analyzes the legislative regulation of administrative subordination of prosecutors, which has a limited scope. The author establishes that the hierarchy in the prosecution bodies, unlike the military subordination, does not provide for the full authority of the head over all subordinates, but is of a graduated nature, with the exception of the powers of the Prosecutor General.

The author examines the means of managerial influence in the prosecution system, in particular, such as orders and instructions, which partially coincide with the instruments of external legal influence used by prosecutors within the framework of their supervisory powers.

Particular attention is paid to the analysis of the legal requirements for the written form of prosecutor's acts of authority, violation of which in certain cases entails their nullity. The author examines the issue of prosecutors' class ranks, which, despite frequent legislative initiatives to restore them, have no practical significance for the subordination system and perform mainly representative and social functions. The author concludes that it is inexpedient to retain such an additional type of criminal punishment as deprivation of class rank in the system of criminal punishment.

The mechanisms of the public function of the prosecutor's office are examined through the prism of its subordination to the only source of state power in Ukraine - the people.

Keywords: *prosecutor's office, functions of the prosecutor's office, powers, subordination, management, power, legal status.*