

14. Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права : автореф дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.В. Кузьменко. – НАВС. – Київ, 2006. – 35 с.
15. Кузів Г. С. Процесуальні обов'язки суду в цивільному судочинстві / Г.С. Кузів // Адвокат. – 2012. – № 4. – С. 42 – 46.
16. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон від 06.07.2005 р. № 2747-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
17. Про стан здійснення правосуддя адміністративними судами у 2013 році: постанова Пленуму ВАС України від 14 лютого 2014 року № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vasu.gov.ua>.

** Которобай Станіслав Васильович – здобувач Київського міжнародного університету.*

УДК 342.9

Сергій Подкопась *

ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА СИСТЕМИ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Розглядається організаційна структура прокурорської системи України та робочих апаратів її органів. Звертається увага на питання доцільності існування спеціалізованих прокуратур та межі територіальної юрисдикції місцевих прокуратур. На підставі аналізу історичного досвіду та сучасної прокурорської практики доведено необхідність створення низки структурних підрозділів апаратів прокуратур за новим, комплексним принципом.

Ключові слова: система органів прокуратури, структура системи, спеціалізовані прокуратури, робочий апарат органів

Подкопась С. В. Организационная структура системы органов прокуратуры Украины.

Рассматривается организационная структура прокурорской системы Украины и рабочих аппаратов ее органов. Обращается внимание на вопросы целесообразности существования специализированных прокуратур, границы территориальной юрисдикции местных прокуратур. Исходя из анализа исторического опыта и современной прокурорской практики доказана необходимость формирования ряда структурных подразделений аппаратов прокуратур на основании нового комплексного принципа.

Ключевые слова: система органов прокуратуры, структура системы, специализированные прокуратуры, рабочий аппарат органов

Podkopaev S. V. Organizational structure of the prosecution in Ukraine.

Addresses the organizational structure of the prosecution system of Ukraine and its organs working machines. Draws attention to the expediency of the existence of specialized prosecutors, the boundaries of the territorial jurisdiction of the local prosecutor's office. Based on an analysis of historical experience and modern prosecutorial practice proved the necessity of the formation of a number of structural subdivisions of prosecutors on the basis of the principle of the new complex.

Keywords: system of the prosecution, the system structure, specialized prosecutors, working apparatus of organs

Сучасний етап реформування прокуратури в країні, пошук та опрацювання її оптимальної моделі, ефективної в реальних умовах сьогодення, зумовлює не лише перегляд обсягу та змісту прокурорської компетенції, але й організаційної структури системи. Враховуючи, що призначення останньої полягає в практичній реалізації першої, між особливостями організації (побудови) системи органів прокуратури в цілому, структурою робочих апаратів її органів, з одного боку, та результативністю, ефективністю діяльності – з іншого, існує тісний зв'язок.

Різних аспектів організації прокурорської системи в своїх наукових працях торкалося чимало вітчизняних авторів, як на рівні частин комплексних робіт (М. В. Косюта, М. І. Мичко, В. В. Сухонос, М. К. Якимчук та ін.) [1, с.203-320; 2, с.245-293; 3, с.93-106; 4, с.79-93, 107-139], так і публікацій в періодичних виданнях (Р. В. Олійник, Н. О. Рибалка, М. В. Руденко та ін.) [5; 6; 7]. В той же час з огляду на динаміку законопроектної роботи та новаті запропоновані проектом нового Закону України «Про прокуратуру» (далі – проект Закону № 3541), [8] актуалізується не лише потреба в аналізі його

положень, але й переосмислення деяких усталених поглядів на організаційну структуру вказаної системи та робочих апаратів її органів. Зазначене і становить мету даної статті.

Не вдаючись в її рамках до детального розгляду існуючих в літературі думок щодо змісту і співвідношення понять «система» та «структура», виходимо із існуючої на сьогодні позиції законодавця.

На конституційному та законодавчому рівнях прокуратура визначається як єдина централізована система органів (ст. 121 Конституції України, ст. 5, ч.1 ст. 6 Закону України «Про прокуратуру» (далі – Закон)) [9; 10]. Відтак базовим поняттям в уявленні прокуратури як впорядкованого інституціонального утворення виступає саме поняття «система».

У ст. 13 Закону записано, що систему органів прокуратури становлять: Генеральна прокуратура України, прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя (на правах обласних), міські, районні, міжрайонні, районні в містах, а також військові прокуратури. У разі необхідності Генеральний прокурор України може створювати спеціалізовані прокуратури на правах обласних, міських, районних та міжрайонних прокуратур.

Розділ II чинного Закону (система, структура і організація діяльності органів прокуратури) містить й поняття «структура». Так, відповідно до ч. 2 ст. 14 Закону структуру Генеральної прокуратури України (далі – ГПУ) та Положення про її структурні підрозділи затверджує Генеральний прокурор України. Крім того, він затверджує структуру і штатну чисельність підпорядкованих органів прокуратури (п. 3 ч. 1 ст.15).

Структурні підрозділи ГПУ: Головні управління, управління, відділи та ін. При цьому відповідно до п. 2.1. Регламенту ГПУ, затвердженого наказом Генерального прокурора України № 35 від 12 квітня 2012 року, самостійними з них вважаються ті, що відповідно до затвердженої структури не входять до складу інших підрозділів [11]. В прокуратурах обласного рівня структурними підрозділами є управління, відділи, інші структурні підрозділи або одиниці (приміром старші прокурори прокуратури, що діють на правах підрозділу).

Таким чином, виходячи із змісту Закону під системою органів прокуратури України розуміється єдина централізована сукупність прокуратур різних рівнів та спеціалізації пов'язаних передусім метою своєї діяльності, а під структурою – внутрішня будова конкретних прокуратур (робочих апаратів органів).

У своєму етимологічному значенні «структура» – це взаєморозміщення та взаємозв'язок складових частин цілого; будова; устрій, організація чого-небудь [12, с.1405]. Тому цей термін можна використовувати не лише для позначення внутрішньої будови, устрою робочих апаратів органів прокуратури, але й в цілому щодо системи прокуратури *. Таким чином організаційну структуру системи органів прокуратури складають прокуратури різних рівнів та спеціалізації, а структуру апаратів органів прокуратури певні підрозділи. Очевидно, що при цьому перша охоплює другу.

Останнім часом на рівні проектів Законів «матеріалізовано» широкий спектр думок про бажану організаційну структуру системи органів прокуратури. Так, в проекті Закону України «Про прокуратуру» розробленому робочою групою, створеною Комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права (дорадчий орган при Президентові України), та схваленому Комісією 22 грудня 2011 року, пропонувався такий склад системи: Генеральна прокуратура України; регіональні прокуратури; окружні прокуратури (ч. 1 ст. 6) [13]. І якщо функціонування регіональних прокуратур відповідно до ч. 2 ст. 12 передбачалося у межах областей (АР Крим, міст Київ та Севастополь), тобто фактично йшлося лише про зміну їх назви, то територіальна юрисдикція окружних прокуратур, виходячи із ст. 14 та додатку 2 до цього проекту Закону, вже мала охоплювати декілька адміністративно-територіальних одиниць. Про функціонування міських (у містах з районним поділом, окрім міст Києва та Севастополя) та спеціалізованих прокуратур не йшлося. Натомість у межах створених відділів регіональних та окружних прокуратур пропонувалося передбачити спеціалізацію окремих прокурорів за критеріями категорії справ, територіальної юрисдикції тощо (абз. 2 ч.4 ст.12; абз. 2 ч.3 ст.14).

У проекті Закону № 3541, прийнятому Верховною Радою України за основу 8 листопада 2013 року, спеціалізовані прокуратури так само не визначені. Пропонується така система органів прокуратури: Генеральна прокуратура України, регіональні, місцеві прокуратури (ч.1 ст.7) [8].

При цьому до місцевих прокуратур відповідно до ст. 12 віднесено міські (крім міст Києва та Севастополя), районні прокуратури, районні в містах Києві та Севастополі прокуратури. За рішенням Генерального прокурора України, погодженим із Радою прокурорів України, можуть також утворюватися: міжрайонні прокуратури – територіальна юрисдикція яких поширюється на кілька

* Можна говорити, що система організовується в певну структуру.

районів; районні у містах прокуратури – територіальна юрисдикція яких поширюється на район у місті з районним поділом. У структурі місцевої прокуратури за необхідності можуть утворюватися і такі підрозділи, як відділи (ч. 4 ст.12).

Що цікаво, при підготовці проекту Закону № 3541 до другого читання до нього були внесені поправки, які змінили первинну редакцію ст. 7 та додатково передбачили в системі органів прокуратури спеціальну прокуратуру*. Крім того, територіальну юрисдикцію місцевих прокуратур відповідно до ст.14 та додатку 1 цього проекту Закону знову запропоновано розповсюдити на декілька адміністративно-територіальних одиниць (фактично на округи).

У контексті зазначених вище законопроектних положень інтерес становлять питання, *по-перше*, доцільності існування в Україні спеціалізованих прокуратур; *по-друге*, меж територіальної юрисдикції місцевих прокуратур.

Відомо, що на сьогодні система органів прокуратури в Україні побудована в основному відповідно до адміністративно-територіального поділу. В той же час організація та діяльність спеціалізованих прокуратур (природоохоронних, транспортних, військових) включених в єдину систему органів прокуратури України обумовлюється потребою в забезпеченні законності, захисту прав громадян та інтересів держави у специфічних сферах діяльності.

Адміністративно-територіальний принцип побудови не завжди спрацьовує як універсальний, не виконує своєї організуючої ролі в низці специфічних сфер у державі. Йдеться, наприклад, про випадки, коли базисні правовідносини, а також реалізуючи їх управлінські чи господарські структури організуються та діють переважно на інших організаційних принципах («лінійний» принцип організації управління залізницею; принцип «порту приписки» на морському та річному транспорті; екстериторіальний принцип формування Збройних Сил України) [15, с.568].

Спеціалізовані прокуратури функціонують в системі органів прокуратури України ще з радянських часів, а питання про доцільність їх існування не один раз поставало на порядку денному [16; 17].

Як ми зазначали, проектом Закону № 3541 вони вже не передбачені. Тому в разі його прийняття будуть ліквідовані 122 спеціалізовані прокуратури [18]. Очевидно, що за такої організації прокурорська система буде більш чіткою та зрозумілою. В той же час виникає питання, чи потрібно змінювати структуру системи так кардинально, повністю позбавляючи її спеціалізованих прокуратур?

Звернемось до положень міжнародних документів у сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів, а також досвіду країн Європи.

У відповідних міжнародних документах, зокрема в Рекомендації (2000) 19 щодо ролі прокуратури в системі кримінального судочинства (Комітет міністрів Ради Європи, 2000 рік) організаційним аспектам функціонування прокурорських систем приділяється не багато уваги [19, с.150-155]. Про бажану організаційну модель в національних системах, а тим більше про спеціалізовані прокуратури не йдеться. Однак звертається увага на спеціалізацію самих прокурорів як пріоритетний напрямок для підвищення ефективності діяльності «...і з погляду організації прокуратур, і з погляду підготовки та кар'єри прокурорів...» (п. 8); ієрархічну структуру організації діяльності прокурорів (п. 36 а)).

Щодо зарубіжного досвіду, то спеціалізовані прокуратури є не лише в країнах – колишніх республіках СРСР, а й країнах – членах Європейського Союзу. Так, в Австрії існує Центральна прокуратура з розслідування економічних злочинів та корупції; у Великій Британії як окремий орган виділяється Служба з питань боротьби з фінансовими махінаціями в особливо великих розмірах (перебуває під керівництвом Генерального Атторнея); в Іспанії – спеціальні прокуратури у справах боротьби з наркотиками та у боротьбі з корупцією й організованою злочинністю; в Словаччині функціонує спеціалізована прокуратура щодо боротьби з корупцією, яку очолює заступник

* Згідно із ст. 10 проекту Закону № 3541 до її повноважень має відноситися нагляд за додержанням законів в діяльності Державного бюро розслідувань; перевірка доброчесності прокурорів Генеральної прокуратури України, регіональних і місцевих прокуратур; делегування спеціального прокурора і спеціальних слідчих до спеціальної тимчасової слідчої комісії, створеної для проведення розслідування в процедурі імпичменту Президента України.

Під час розгляду в профільному комітеті ця новація зазнала, на наш погляд, обґрунтованої критики. Зокрема, голова підкомітету з питань кримінального законодавства та оперативно-розшукової діяльності Г. А. Васильєв задавав питаннями: «Назвіть держави, де діє така дивна система зі спеціальною прокуратурою з нагляду за прокуратурою? З якої країни це запозичене? Отже, як виявилось, українська прокуратура має всі шанси стати унікальною?» Він поцікавився в експертів, чи можна говорити про те, що над українською юстицією ставиться експеримент, а сама держава стає полігоном для досліджень? «Де, скажіть мені, будь ласка, проводять перевірки прокурорів на доброчесність? Це тільки створить додатковий корупційний важіль та підстави для посадових зловживань», – наголосив голова підкомітету [14].

Генерального прокурора; в Польщі існує Інститут національної пам'яті – Комісія по розслідуванню злочинів проти польського народу.

В Болгарії, Данії, Люксембурзі, Румунії існують військові прокуратури, а у Франції спеціальний прокурор у військових справах*.

Венеціанська комісія в своїх висновках на підготовлені проекти Закону України «Про прокуратуру» схвально відноситься до спрощення системи, яке «...має не меті позбавити прокурорську систему цілої структури військової прокуратури і, можливо, реорганізувати окремі структури, які займаються питаннями транспорту, навколишнього середовища тощо. Ускладнена система, успадкована від пострадянської системи ... була предметом критики з боку Європейського Союзу» (п.27 висновку № 667/2012) [20].

Думається, що за відсутності стандарту до питань функціонування спеціалізованих прокуратур необхідно підходити тим більше виважено. Чи всі вони мають бути ліквідовані, чи лише ті, робота яких є недостатньо ефективною та фактично дублює роботу територіальних?

В цьому сенсі досить показовим прикладом поспішного прийняття рішень є ситуація з органами військової прокуратури. І це ще добре, що вони в контексті загальної реформи органів прокуратури були не ліквідовані, а реорганізовані в прокуратури з нагляду за додержанням законів у воєнній сфері. При цьому у висновках та рекомендаціях міжнародних експертів, зокрема Венеціанської комісії, щодо законопроектів про прокуратуру, як ми вже зазначали, акцентується увага на необхідність спрощення системи органів прокуратури та ліквідацію структури військових прокуратур (п. 21 Висновку № 539/2009, п. 27 Висновку № 667/2012) [21; 20]. В результаті проведеної реорганізації, серед іншого, працівники даних прокуратур були позбавлені статусу військовослужбовців.

Прокуратури з нагляду за додержанням законів у воєнній сфері проіснували в системі два роки. Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо утворення військових прокуратур» від 14 серпня 2014 року військові прокуратури були поновлені в системі [22]. До уваги взято той рівень загроз, що постав сьогодні перед державою в оборонній сфері (тобто законодавці виходили із національного інтересу) [23].

Як бачимо механічне запозичення міжнародного досвіду та рекомендацій експертів не завжди виправдовує себе в українських реаліях. Це в черговий раз доводить, що процес реформування прокуратури має відбуватися на певних принципах, серед яких: додержання національних інтересів; врахування традицій і особливостей правової системи держави (в т. ч. правової культури), досвіду організації та діяльності прокуратури; забезпечення надійності механізму додержання законів у державі та недопущення зниження ефективності прокурорської діяльності [24].

Недовго проіснували в системі й екологічні прокуратури. Вони були створені відповідно до наказу Генерального прокурора України від 4 жовтня 2011 року № 173 ш для здійснення правозахисної, представницької діяльності, протидії корупції та злочинності у сфері охорони та збереження водних ресурсів річки Дніпро, її водосховищ і водоохоронних зон та підтримання державного обвинувачення з даних питань (п. п. 2-6 цього наказу). І це при наявності в системі природоохоронних прокуратур.

Наказом Генерального прокурора України від 18 серпня 2014 року № 72 ш екологічні прокуратури ліквідовані. Цим же наказом збільшено штат відповідних підрозділів обласних та природоохоронних прокуратур.

У цілому ідея створення вказаних прокуратур була слушною – незадовільний стан використання водних ресурсів річки Дніпро та необхідність комплексного підходу до організації прокурорської діяльності на даному напрямі. Певну роль відігравав і позитивний досвід багаторічного функціонування Волзької міжрегіональної природоохоронної прокуратури в Російській Федерації.

Проте компетенція екологічних прокуратур була нечітко визначена, що на практиці призводило до певних складнощів у її розмежуванні з компетенцією інших спеціалізованих та територіальних прокуратур [25].

Таким чином, поновлення в системі органів прокуратури України військових прокуратур та ліквідація екологічних були цілком логічними кроками. При цьому, на нашу думку, актуальним і потребуючим ретельного вивчення залишається питання доцільності існування природоохоронних прокуратур, в той час як функціонування транспортних прокуратур не викликає сумнівів.

Щодо запропонованих проектом Закону № 3541 (у редакції підготовленій до другого читання) меж територіальної юрисдикції місцевих прокуратур – декілька районів, то на наш погляд важко погодитися з такою пропозицією. Це не лише ускладнить доступ громадян до прокуратури, які змушені будуть

* Довідка за результатами вивчення проведеного Головним управлінням міжнародно-правового співробітництва Генеральної прокуратури України (червень 2014 року).

долати чималі відстані для того щоб потрапити на прийом або подати скаргу, але й роботу самих прокурорів, які за такого підходу дещо дистанціюються від об'єктів нагляду та місцевих районних судів. Чи зможуть вони в особливостях сучасної дійсності, приміром, належно проводити перевірки, обов'язкова періодичність яких встановлена відповідним наказом або виїжджати до місцевих районних судів для підтримання державного обвинувачення? Думається що ні. Тому межі територіальної юрисдикції місцевих прокуратур мають чітко відповідати адміністративно-територіальній одиниці – району (місту).

З огляду на наявні в законопроектах дискусійні положення (лише частково порушені в рамках цієї статті), не дивно, що проект Закону № 3541 пройшовши профільний комітет 4 червня 2014 року та будучи рекомендованим до прийняття у другому читанні і в цілому [26], станом на кінець серпня 2014 року ще не внесений на розгляд парламенту. А критика, що існує з цього приводу в ЗМІ, взагалі є безпідставною [27].

Далі. Як ми вже зазначали на результативність та ефективність діяльності впливає й структура робочих апаратів органів прокуратури. Очевидно, для того щоб діяльність органу була ефективною (з найменшою затратою сил, засобів та часу досягала найбільших результатів) його кадровий склад повинен бути певним чином організований – розподілений по відділах, управліннях, інших структурних підрозділах. Сукупність структурних підрозділів, кожен з яких має чітко визначену компетенцію, і складає організаційну структуру органу прокуратури (структуру апарату) (ГПУ, прокуратури обласного, а також деяких прокуратур міського рівня).

Очевидно, що структура апаратів має бути такою, щоб найкращим чином забезпечувати виконання поставлених перед органом завдань. Вона не є самоціллю, а лише засобом, за допомогою якого забезпечуються максимальні результати роботи. При формуванні структурних підрозділів та визначенні їх компетенції важливо запобігти плутанині в роботі, не допустити дублювання компетенції. Слід також усвідомлювати значення стабільності та недопущення постійних, безсистемних, недостатньо обґрунтованих її змін.

Визначення оптимальної структури, відповідно до п. 6 наказу Генерального прокурора України від 26 грудня 2011 року № 1 гн «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури», є важливим організаційно-управлінським чинником [11]. При цьому структурні підрозділи мають створюватися на єдиних для центрального й обласних апаратів засадах, як правило, за галузевим принципом (п. п. 6.4. наказу № 1 гн).

У даному випадку правильно було б використати термін «функціональний» а не «галузевий», адже радянська концепція єдиного прокурорського нагляду за законністю (з розподілом його на галузі) не знайшла свого відображення у Законі України «Про прокуратуру» (1991). В ст. 5 Закону галузі прокурорського нагляду визначені саме як функції прокуратури.

Прямо про необхідність побудови організаційної структури прокуратур за функціональним принципом йдеться в Концепції реформування кримінальної юстиції України [28]. Проте, в органах прокуратури України вже достатньо напрацьований досвід будови організаційної структури на підставі комплексного принципу, за яким в одному структурному підрозділі об'єднуються різні форми або методи прокурорської діяльності (функції прокуратури в усталеному розумінні) для комплексного (з використанням всіх системних можливостей прокуратури) та ефективного виконання завдань прокуратури в конкретній сфері правовідносин, чи то щодо конкретних суб'єктів правовідносин.

Прикладом може слугувати створення наприкінці 2010 – початку 2011 років відділів захисту інтересів громадян і держави у сфері земельних відносин. Вони наділялися наглядовими та представницькими повноваженнями. Правильність такого підходу була підтверджена подальшою практикою їх роботи. В 2011 році у порівнянні з 2010 роком сума коштів, які підлягали стягненню на підставі рішень судів, що вступили в законну силу – збільшилась в 9,6 раз; сума коштів, на яку реально виконано рішення судів – в 11 раз [29, с.49].

В цьому аспекті цікаво звернутися до історичного досвіду становлення організаційної структури апаратів прокуратури.

Ще радянській системі державного будівництва були відомі різні системи побудови робочого апарату органів: лінійна (проста), функціональна і виробничо-галузева [30, с.53]. До 1934 року апарат органів держави будувався за функціональною системою (сутність якої полягає в тому, що кожний структурний підрозділ апарату створюється для виконання однієї якої-небудь функції. XVII з'їзд ВКП(б), що відбувся в 1934 році, прийняв рішення про заміну віджилої функціональної системи побудови апарату державних органів іншою, принципово новою системою, яка отримала назву виробничо-галузевої (а її різновидом є виробничо-територіальна система). Його директиви з цих питань

знайшли своє практичне втілення в постанові ЦВК і РНК СРСР від 15 березня 1934 року «Про організаційні заходи в області радянського і господарського будівництва» [31].

Відповідно до рішень XVII з'їзду ВКП (б) та на підставі постанови ЦВК і РНК СРСР від 15 березня 1934 року, прокурор СРСР І. О. Акулов видав наказ від 25 березня 1934 року № 76 «Про перебудову апарата прокуратури в центрі і на місцях». В ньому вказувалося, що існуючу структуру прокуратури як в центрі, так і на місцях необхідно реорганізувати так, щоб «шляхом ліквідації функціональних частин, відділів і перебудови їх по виробничому або виробничо-територіальному принципу забезпечити високу якість роботи... посилив єдиноначалля та особисту відповідальність кожного за доручену йому роботу», «...існуюча структура, що характеризується функціональною побудовою окремих частин, відривом роботи по спостереженню за законністю від судової роботи, не забезпечує правильного, своєчасного і необхідного за своєю якістю вирішення завдань, що поставлені нині перед органами Прокуратури.

Розпорошення обов'язків по окремих частинах, що діють по функціональному принципу і не пов'язані між собою, приводило до керівництва взагалі, позбавляючи його необхідної конкретності та оперативності». Виходячи із зазначеного, наказано «...перебудувати органи Прокуратури таким чином, щоб кожний оперативний відділ здійснював весь комплекс завдань...».

Таким чином, замість функціональних підрозділів, що існували раніше, в апараті Прокуратури СРСР були створені сектори по справах: промисловості; сільського господарства; торгівлі, кооперації і фінансів; водного транспорту; адміністративно-судового та культурного будівництва; по судово-побутових справах. Кожен із них наділявся всіма функціями прокуратури у відповідній сфері. Перебудову апаратів нижчестоящих прокуратур доручалося здійснити відповідно до структури Прокуратури СРСР [32].

Цей досвід слід взяти до уваги на сучасному етапі реформування прокуратури в Україні, як такий, що може бути корисний при виробленні ефективної організаційної структури апаратів прокуратур.

Виходячи із особливої значимості для суспільства і держави певних сфер правовідносин, а також із потреби в посиленні захисту окремих категорій громадян, вважаємо що в структурі Генеральної прокуратури України за комплексним принципом (можливо не включаючи досудове розслідування) мають бути сформовані щонайменше наступні підрозділи (Головні управління): захисту прав громадян та інтересів держави в сфері навколишнього природного середовища; захисту прав громадян та інтересів держави в сфері охорони здоров'я, освіти та праці; захисту прав дітей та соціально незахищених громадян; захисту інтересів держави в бюджетній сфері. Відповідно в прокуратурах обласного рівня – управління.

Підсумовуючи все вищевикладене, приходимо до таких висновків. Від організаційної структури прокурорської системи та робочих апаратів її органів залежить ефективність реалізації компетенції прокуратури на практиці. Процес оптимізації організаційної структури органів прокуратури повинен відповідати встановленим принципам, запобігаючи «сліпому» запозиченню міжнародного досвіду без урахування національних особливостей. Є виправданим функціонування спеціалізованих прокуратур в Україні. Водночас дискусійною є доцільність існування природоохоронних прокуратур, оскільки їх компетенцію можна покласти на територіальні прокуратури районного (міського) рівнів та відповідні підрозділи (відділи) прокуратур обласного рівня. Важливе значення має стабільність та недопущення перманентних, безсистемних змін без їх належного обґрунтування.

Список використаних джерел:

1. Косюта М. В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства: Монографія / М. В. Косюта. – Одеса : Юридична література, 2002. – 321 с.
2. Мичко М. І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України: дис... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / М. І. Мичко; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2001. – 375 с.
3. Сухонос В. В. Прокуратура в механізмі української держави : проблеми теорії та практики : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / Сухонос Віктор Володимирович ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2009. – 462 с.
4. Якимчук М. К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / М. К. Якимчук; Чернівецький національний ун-т ім. Юрія Федьковича. – Чернівці, 2002. – 470 с.
5. Олійник Р. В. Система та структура прокуратури України / Р. В. Олійник // Європейські перспективи. – 2014. – № 1. – С.33–39.

- 6.Рибалка Н. О. Особливості визначення системи та структури органів прокуратури України / Н. О. Рибалка // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 1. – С. 284–287.
- 7.Руденко М. Спеціалізація як принцип побудови прокурорської системи України (науково-практичний прогноз) / М. Руденко // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – № 3. – С. 27–32.
- 8.Проект Закону про прокуратуру [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=3541&skl=8
- 9.Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
10. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>.
11. Генеральна прокуратура України / Офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/>
12. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: Перун, 2009. – 1736 с.
13. Про прокуратуру: проект Закону України схвалений 22 грудня 2011 року на шостому пленарному засіданні Комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права // Статус органів публічного обвинувачення: міжнародні стандарти, зарубіжне законодавство і пропозиції щодо реформування в Україні / за заг. редакцією О. А. Банчука. – К. : Атіка, 2012. – С. 555–623.
14. Прокуратура: уникальная и неповторимая. Депутаты возмущены, что украинская уголовная юстиция может стать для Европы экспериментальной площадкой [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zib.com.ua/ru/print/88353-ukrainskaya_ugolovnaya_yusticiya_mozhet_stat_dlya_evropi_eks.html
15. Якимчук М. Організаційна структура системи органів прокуратури: стан та напрями удосконалення М. Якимчук // Вісник Львівського університету ім. Івана Франка, 2001. – Вип. 36. – С. 568–575.
16. Об упразднении транспортных прокуратур: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 3 марта 1960 года // Советская прокуратура: Сборник документов. – М.: Юрид. лит., 1981. – С. 165.
17. Виступ першого заступника Генерального прокурора України С. М. Винокурова на розширеному засіданні колегії Генеральної прокуратури України за підсумками роботи органів прокуратури України за 2004 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/materials_college_conferences_2005.html?m=publications&t=rec&id=70680
18. Портнов А. Прокуроры лишаются безграничной власти [Електронний ресурс] / Андрей Портнов. – Режим доступу: <http://www.kommersant.ua/doc/2246228>.
19. Права людини: довідник для прокурорів / упоряд. Марнікс Алінк. – К.: Фенікс, 2005. – 168 с.
20. Висновок № 667/2012 щодо проекту Закону України «Про прокуратуру», схвалений Венеціанською Комісією на її 92-ому пленарному засіданні 12-13 жовтня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/_pdf
21. Висновок № 539/2009 щодо проекту Закону України «Про прокуратуру», схвалений Венеціанською Комісією на її 79-ому пленарному засіданні 12–13 червня 2009 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)048-ukr](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)048-ukr)
22. Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо утворення військових прокуратур: Закон України від 14 серпня 2014 року № 1642-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1642-18>
23. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо утворення військових прокуратур» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=51912&pf35401=310442>.
24. Подкопаев С.В. Організація прокуратури України / С. В. Подкопаев // Форум права. – 2013. – № 2. – С. 447–458 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_2_70.pdf
25. Задоренко І. Проблеми розмежування компетенції між екологічними, транспортними та територіальними прокуратурами / Задоренко І., Подкопаев С. // Вісник Нац. акад. прокуратури України. – 2012. – № 1. – С. 13–16.
26. Комітет рекомендує Верховній Раді України прийняти проект Закону України «Про прокуратуру» (реєстр. № 3541) у другому читанні та в цілому [Електронний ресурс]. – Режим доступу: :

http://komzakonpr.rada.gov.ua/komzakonpr/control/uk/publish/article:jsessionid=5748D0EF113B73F70D62AA13E78F883E?art_id=58704&cat_id=44731

27. Соколенко Н. Чому Ярема завалив Закон «Про прокуратуру» [Електронний ресурс] / Н. Соколенко. – Режим доступу : <http://blogs.pravda.com.ua/authors/sokolenko/53a31180af958/>

28. Концепція реформування кримінальної юстиції України: затверджена Указом Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/311/2008>

29. Матеріали щодо стану законності у сфері земельних відносин та прокурорської діяльності на вказаному напрямку. – К.: ГПУ, Головне управління представництва в суді, захисту інтересів громадян та держави при виконанні судових рішень. – 2012.

30. Манохин В. М. Порядок формирования органов государственного управления / В. М. Манохин. – М.: Госюриздат, 1963. – 183 с.

31. Об организационных мероприятиях в области советского и хозяйственного строительства: Постановление ЦИК и СНК СССР от 15.03.1934 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://istmat.info/node/22996>

32. О перестройке аппарата прокуратуры в центре и на местах: Приказ Прокурора СССР от 25.03.1934 г., № 76 // Советская прокуратура : сборник документов. – М.: Юрид. лит., 1981. – С. 108–110.

** Подкопаев Сергей Васильевич – кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры кримінального права і процесу Київського міжнародного університету.*

УДК 347.455

Анна Савченко *

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО СУТНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

Розглядаються різні підходи до сутності та природи адміністративного процесу який вбачається як різновид судової форми захисту прав, свобод, законних інтересів громадян; досліджується його зв'язок з юридичним процесом та наявність спільних за сутністю з іншими процесуальними формами відправлення правосуддя засад.

Ключові слова: правосуддя, адміністративний процес, юридичний процес, адміністративне судочинство, адміністративна юстиція.

Савченко А. И. Теоретико-методологические подходы к сущности административного процесса.

Рассматриваются разные подходы к сущности и природе административного процесса, который видется как разновидность судебной формы защиты права, свобод, законных интересов граждан, исследуется его взаимосвязь с юридическим процессом и наличие общих по сути с другими процессуальными формами осуществления правосудия основ.

Ключевые слова: правосудие, административный процесс, юридический процесс, административное судопроизводство, административная юстиция.

Savchenko A. Theoretical and methodological approaches to essence of administrative process.

Consider different approaches to the essence and nature of the administrative process, which is visible as a variety of forms of judicial protection of rights, freedoms and legitimate interests of citizens, investigate its relationship with the legal processes and the presence of common indeed with other prossetiual forms of justice.

Keywords: justice, administrative process, the legal process, administrative proceedings, administrative justice.

Постановка проблеми. Питання виникнення та розвитку адміністративного процесу протягом багатьох років залишаються предметом досліджень науковців радянського періоду та сучасних дослідників. В сучасній адміністративно-правовій науці місце і роль адміністративного процесу продовжує залишатися найбільш дискусійним та неоднозначним питанням, що має свою тривалу історію.

Активний пошук сутності та змісту адміністративного процесу та його місця в системі адміністративного права бере свій початок в юридичній науці радянського періоду в 50-і роки ХХ ст.