

6. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22.05.2003 № 851-IV. Дата оновлення: 31.12.2023. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15>

7. Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги: Закон України від 05.10.2017 № 2155-VIII. Дата оновлення: 18.12.2024. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19#Text>

8. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 01.12.2022 № 2807-IX. Дата оновлення: 01.03.2023. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-20>

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-580-1-85>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ: МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ЗДІЙСНЕННЯ

Кравченко Руслан Андрійович

аспірант кафедри права

Приватного вищого навчального закладу

«Університет сучасних знань»,

ORCID ID: 0009-0005-1010-7252

Питання адміністративно-правового регулювання проходження служби в органах прокуратури належить до тих наукових проблем, які, попри свою тривалу присутність у вітчизняній юридичній думці, так і не набули завершеного доктринального осмислення. Причина цього криється передусім у перманентному реформуванні прокурорської системи України впродовж усього періоду незалежності, а особливо – після ухвалення Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII та внесення до Конституції України змін щодо правосуддя Законом України № 1401-VIII від 2 червня 2016 року, коли норми про прокуратуру були вилучені з розділу VII і викладені у новій статті 131-1 Основного Закону в межах розділу VIII «Правосуддя». Відтоді законодавство, що регламентує службу в органах прокуратури, зазнало десятків змін, найбільш системними з яких стали ті, що були запроваджені Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19 вересня 2019 року № 113-IX [1]. Станом на чинну

редакцію Закону № 1697-VII (редакція від 12 квітня 2026 року, підстава – Закон № 4826-IX від 25 березня 2026 року) нормативний масив, що регулює проходження служби прокурорами, продовжує коригуватися, зокрема з урахуванням особливостей правового режиму воєнного стану та завдань євроінтеграції.

Зазначена динамічність нормативного матеріалу створює для дослідника подвійну складність. З одного боку, вона перешкоджає формуванню усталеної практики застосування відповідних норм, а отже – і виваженому доктринальному узагальненню. З іншого – вона робить наукове осмислення інституту проходження служби в органах прокуратури не лише теоретично значущим, а й практично затребуваним, оскільки саме доктрина здатна запропонувати законодавцві концептуально узгоджену модель службово-кар'єрних відносин, яка витримала б перевірку черговими реформами. Мета цього підрозділу полягає у з'ясуванні природи, змісту та системи адміністративно-правового регулювання проходження служби в органах прокуратури, у виявленні наявних у ньому суперечностей та прогалин, а також у формулюванні пропозицій щодо вдосконалення відповідного законодавства з опертям на наявну наукову дискусію.

Методологічною основою дослідження є розгляд проходження служби в органах прокуратури як комплексного адміністративно-правового інституту, що об'єднує норми, які регулюють суспільні відносини, що виникають, змінюються та припиняються у зв'язку з прийняттям особи на службу, її перебуванням на посаді прокурора та припиненням служби. Такий підхід узгоджується з панівним у сучасній українській адміністративно-правовій науці уявленням про службове право (право публічної служби) як окрему підгалузь особливого адміністративного права, обґрунтованим, зокрема, у працях П. В. Мельника, який розглядає норми про прийняття на публічну службу, її проходження та припинення як самостійний нормативний масив у структурі адміністративного права [2]. Такий теоретичний ракурс дозволяє вийти за межі суто галузевого (прокурорсько-наглядового) розуміння служби і подивитися на неї крізь призму загальних закономірностей організації публічної служби в Україні.

Центральним теоретичним питанням, від вирішення якого залежить уся конструкція адміністративно-правового регулювання, є питання про природу служби в органах прокуратури та її місце в системі публічної служби України. Це питання належить до найбільш дискусійних, і в науці сформувалося щонайменше три підходи до його вирішення. Прибічники першого підходу розглядають службу в органах прокуратури як різновид державної служби, наділений специфічними ознаками. Така позиція історично домінувала за чинності Закону України «Про прокуратуру» 1991 року, коли працівники прокуратури мали статус, наближений

до статусу державних службовців, їм присвоювалися класні чини, а на службові відносини значною мірою поширювалося загальне законодавство про державну службу. Прихильники цього погляду наголошують на публічно-правовому характері прокурорської діяльності, її державно-владному змісті та фінансуванні з державного бюджету, що, на їхню думку, дозволяє кваліфікувати прокурорську службу як спеціалізований вид державної служби [3].

Другий підхід, який набув поширення після ухвалення Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII, ґрунтується на формально-юридичному розмежуванні [4]. Названий Закон у своїх прикінцевих та перехідних положеннях прямо виводить прокурорів з-під сфери його дії, не включаючи їх до кола державних службовців у розумінні цього акта. Виходячи з цього, низка науковців обстоює тезу про те, що прокурорська служба не є державною службою у власному сенсі, а становить самостійний, особливий (*sui generis*) вид публічно-службової діяльності, який регулюється спеціальним законодавством. Аргументами на користь такого розуміння слугують: особлива конституційна функція прокуратури, закріплена у статті 131-1 Конституції України; специфічні вимоги до кандидатів на посаду прокурора; наявність автономної системи органів прокурорського самоврядування; окремих, відмінний від загального, порядок притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності.

Третій, компромісний, підхід виходить із розмежування вузького та широкого розуміння публічної служби. У вузькому (законодавчому) розумінні поняття державної служби визначається Законом України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII, і прокурори до нього не належать. Натомість у широкому (процесуально-юрисдикційному) розумінні поняття публічної служби закріплене у Кодексі адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV, у пункті 17 частини першої статті 4 якого публічна служба визначається як діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування. Отже, з погляду адміністративного судочинства служба прокурорів беззастережно охоплюється поняттям публічної служби, а спори, пов'язані з її проходженням, підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства як спори з приводу проходження публічної служби.

На нашу думку, найбільш обґрунтованим є саме третій підхід. Прокурорська служба є особливим видом публічної служби, який, з одного боку, підпорядковується загальним закономірностям організації

публічної служби (конкурсність, професіоналізм, політична нейтральність, гарантії кар'єри), а з іншого – має істотну специфіку, зумовлену конституційним призначенням прокуратури, характером її функцій та підвищеними вимогами до незалежності прокурора. Ця подвійність – належність до єдиного інституту публічної служби за одночасної наявності самостійного спеціального регулювання – і становить сутнісну особливість адміністративно-правового регулювання проходження служби в органах прокуратури. Показово, що ця подвійність прямо визнана й судовою практикою: у справах щодо статусу прокурорів Конституційний Суд України неодноразово підкреслював, що незалежність прокурора є конституційно значущою цінністю, яка визначає особливості регулювання його службового статусу порівняно з іншими публічними службовцями (зокрема, у Рішенні від 18 грудня 2024 року № 11-р(П)/2024 та Рішенні від 2 жовтня 2024 року № 9-р(І)/2024).

Література:

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури: Закон України від 19 вересня 2019 року № 113-IX <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-20#Text>
2. Мельник П. В. Структура та класифікація службових правовідносин. *Право і суспільство*. 2025. №2. С. 713–715.
3. Маслова О. В. Принципи адміністративно-правового забезпечення незалежності прокурорів. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2021. № 1(37). С. 151–157.
4. Шестопалов Р. М. Історичні передумови становлення та розвитку правозахисної діяльності органів прокуратури України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 2. С. 143–152.