

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2026.01.2.33>

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ

Кальчук О.М.,

кандидат юридичних наук,

докторант,

Київський університет інтелектуальної власності та права

ORCID: 0009-0002-0582-8168

Кальчук О.М. Поняття та ознаки суб'єктів забезпечення реалізації кадрової політики в органах прокуратури.

У статті запропоновано обґрунтування поняття та ознак суб'єктів забезпечення реалізації кадрової політики в органах прокуратури. Запропоновано суб'єктом забезпечення реалізації кадрової політики в органах прокуратури визначити суб'єкта владних повноважень, який має форму організаційно-структурного утворення із набутими на законних підставах повноваженнями владного характеру, спрямованими на здійснення управлінської функції щодо реалізації кадрової політики шляхом виконання приписів чинного адміністративного законодавства в інтересах формування професійного, компетентного, добросовісного персоналу органів прокуратури. Сформульовані ознаки такого суб'єкта: наявність форми організаційно-структурного утворення, тобто суб'єкта, відокремленого організаційно (за місцем у структурі системи органів прокуратури або за посадою, згідно штатного розпису); наділення чинним адміністративним законодавством владними повноваженнями у межах виконання управлінської функції щодо реалізації кадрової політики; діяльність щодо реалізації має цілеспрямований характер; основу діяльності становить функціональний підхід щодо виконання функцій, які стосуються напрямків (форм) управління кадровою політикою з метою її реалізації; наділені адміністративною правосуб'єктністю у відносинах щодо реалізації кадрової політики. Підкреслено, що конституційно-правовий статус Верховної Ради України та Президента України, з однієї сторони, та змістовний зв'язок управлінських функцій із здійсненням владних повноважень, з іншого, визначає недоцільність розгляду питання про включення Верховної Ради України та Президента України до складу суб'єктів забезпечення реалізації кадрової політики в органах прокуратури. Конституційне призначення та компетенція Верховної Ради України, Президента України значно ширша за значенням, порівняно із діяльністю щодо реалізації кадрової політики в органах прокуратури. Компетенцію щодо призначення на посаду та звільнення з посади Генерального прокурора можна охарактеризувати як вияв установчої функції Верховної Ради України та ціннісно-функціонального призначення Президента України щодо забезпечення єдності державної влади і державної політики.

Ключові слова: суб'єкт забезпечення реалізації кадрової політики в органах прокуратури, органи прокуратури, кадрова політика, публічна адміністрація, організація.

Kalchuk O.M. Concept and characteristics of subjects of ensuring the implementation of personnel policy in prosecutor's offices.

The article proposes a justification of the concept and characteristics of subjects of ensuring the implementation of personnel policy in prosecutor's offices. It is proposed to define the subject of ensuring the implementation of personnel policy in prosecutor's offices as a subject of authority, which has the form of an organizational and structural formation with legally acquired powers of an authoritative nature, aimed at exercising a managerial function in the implementation of personnel policy by fulfilling the requirements of current administrative legislation in the interests of forming professional, competent, honest personnel of prosecutor's offices. The characteristics of such a subject are formulated: the presence of a form of organizational and structural formation, that is, a subject separated organizationally (by place in the structure of the system of prosecutor's offices or by position, according to the staffing list); granting by current administrative legislation authority within the framework of the performance of a managerial function in the implementation of personnel policy; implementation activities are purposeful; the basis of the activity is a functional approach to the performance of functions related to the areas (forms) of personnel policy management for the purpose of its implementation; endowed with administrative legal personality in relations regarding the implementation of personnel policy. It is emphasized that the constitutional and legal status of the Verkhovna Rada of Ukraine and the President of Ukraine, on the one hand, and the substantive connection

of management functions with the exercise of power, on the other, determines the inexpediency of considering the issue of including the Verkhovna Rada of Ukraine and the President of Ukraine in the composition of the subjects of ensuring the implementation of personnel policy in the prosecutor's office. The constitutional designation and competence of the Verkhovna Rada of Ukraine, the President of Ukraine are much broader in meaning, compared to the activities regarding the implementation of personnel policy in the prosecutor's office. The competence regarding the appointment to the position and dismissal from the position of the Prosecutor General can be characterized as a manifestation of the constituent function of the Verkhovna Rada of Ukraine and the value-functional designation of the President of Ukraine regarding ensuring the unity of state power and state policy.

Key words: subject of ensuring the implementation of personnel policy in prosecutor's offices, prosecutor's offices, personnel policy, public administration, organization.

Постановка проблеми. Кадрова політика щодо органів прокуратури реалізується через комплекс цілеспрямованих заходів, урегульованих нормами права, які стосуються визначення та впровадження підходів щодо комплектування органів прокуратури професійними, добросовісними, вмотивованими кадрами, організації кадрової роботи, формування та реалізації гарантій належного соціального забезпечення, визначення оптимальних процедур службової кар'єри, гарантій законності проходження служби. Важливе значення для реалізації кадрової політики мають суб'єкти забезпечення реалізації, функції та повноваження яких мають гарантувати впровадження стратегій, заходів і засобів кадрової політики, визначених при її формуванні.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Методологія наукового дослідження визначає звернення до наукових положень науки адміністративного права, присвячених базовим категоріям: управління, організація, публічна адміністрація, суб'єкт: В.Б. Авер'янов, А.І. Берлач, С.К. Гречанюк, В.К. Колпаков, Є.Б. Кубко, В.П. Нагребельний, О.Л. Соколенко та інші. Зміст базових категорій, обґрунтований вченими, є основою поглибленого наукового пошуку предметної спрямованості щодо виділення суб'єктів забезпечення реалізації кадрової політики в органах прокуратури.

Мета статті – обґрунтувати поняття та ознаки суб'єктів забезпечення реалізації кадрової політики в органах прокуратури.

Викладення основних положень. З метою встановлення суб'єктів забезпечення реалізації кадрової політики в органах прокуратури, визначення особливостей організації їх діяльності доцільно проаналізувати такі поняття як «організація», «суб'єкт», які відображають склад та зміст адміністративно-правових відносин, пов'язаних із реалізацією кадрової політики та звернутись до норм чинного законодавства, міжнародних актів з питань врегулювання відносин, пов'язаних із комплектуванням кадрами органів прокуратури, проходженням та припиненням служби, заохоченнями та дисциплінарною відповідальністю. Поняття «організація» виділено, виходячи з його упорядковуючого змісту, який відображає сутність, характер та правову природу діяльності суб'єктів забезпечення реалізації кадрової політики в органах прокуратури.

Поняття організації є фундаментальним в управлінні, соціології, економіці, юриспруденції та інших суспільних науках.

В.Я. Малиновський у Словнику термінів і понять з державного управління (2005 р.) формулює поняття «організація» як «сукупність процесів чи дій, що полягають у раціональному сполученні та впорядкуванні всіх елементів певного об'єкта у часі та просторі таким чином, щоб кожен із них сприяв успіху його діяльності». [1, с.128]. Наведене визначення передбачає врахування таких аспектів організації як забезпечення єдності функціонування окремого об'єкта з єдиною метою його якісного розвитку. При цьому наголошено на упорядковуючому характері цілеспрямованих процесів чи дій, які відтворюються у цьому понятті. Разом з тим, погоджуючись зі змістом наведеного поняття, можна вказати на необхідність додаткового уточнення виду об'єкта – належить до матеріального світу чи має інше значення (наприклад, як сукупність певних відносин), а також про умовний характер терміну «успіх», який застосовується для позначення кінцевої мети організації.

Юридичне значення категорії «організація» розкрито Є.Б. Кубком та В.П. Нагребельним у Великому енциклопедичному юридичному словникові (2012 р.). Вчені виділяють шість значень категорії «організація» (франц. Organization - упорядкування, від лат. Organum – інструмент, знаряддя): 1) властивість будь-якого матеріального об'єкта, що виявляється у впорядкованості структури, внутрішньої будови та означає сукупність пов'язаних між собою складових частин (елементів) відповідного об'єкта, а також зв'язків (взаємовідносин) між ними та іншими об'єктами, у результаті чого утворюється певне зовнішнє організоване середовище. Організацію розглядають і як об'єктивне явище, притаманне усім керованим соціальним об'єктам. Саме у такому значенні цей термін використовується поряд із поняттям управління; 2) соціальна функція суспільства, завдяки якій створюються виробничо-економічні та інші системи, встановлюється динамічна рівновага між

її елементами, забезпечується сталість і водночас розвиток різних суспільних структур. Функціональні характеристики організації полягають у змінах у системі під впливом зовнішніх і внутрішніх умов, на основі вдосконалення її параметрів; 3) одна з універсальних функцій соціального управління як складова змісту управлінської діяльності щодо впорядкування певних відносин (об'єктів управління), раціональної побудови органів (апарату) управління (суб'єктів управління), а також системи управління в цілому як сукупності відповідних управлінських елементів, що перебувають у відношеннях та зв'язках між собою і утворюють органічну цілісність; 4) вид соціального утворення, сукупність людей, їх груп, формально чи неформально об'єднаних для сумісної діяльності; 5) організація – установа, покликана виконувати задані функції, розв'язувати певне коло завдань у рамках відповідної структури; 6) постійне чи тимчасове об'єднання, союз держав (країн) для реалізації спільних цілей, завдань, інтересів [2, с. 586-587].

З наведених вище шести наукових підходів до визначення змісту терміну «організація» предмету та меті наукового аналізу відповідає його визначення однією з універсальних функцій соціального управління, яке може бути покладено в основу формулювання поняття «організація діяльності суб'єктів щодо реалізації кадрової політики в органах прокуратури», враховуючи змістовний та логічний зв'язок між ними, який виходить із наукових підходів «від загального до конкретного» та «співвідношення спільного і частки».

У такому значенні організація діяльності суб'єктів щодо реалізації кадрової політики в органах прокуратури набуває змісту складової управління реалізацією кадрової політики, діяльності щодо впорядкування відносин, пов'язаних із реалізацією (об'єкт управління реалізацією), раціональною побудовою суб'єктів управління, що забезпечує їх функціонування як єдиної системи за певними напрямками (формами) управління кадровою політикою у зазначених органах.

Визначення організації діяльності суб'єктів щодо реалізації кадрової політики в органах прокуратури на основі підходу до доктринального тлумачення терміну «управління» (наданого у Великій українській юридичній енциклопедії том 5 «Адміністративне право») передбачає встановлення (конкретизацію) кола суб'єктів забезпечення реалізації.

Розкриття змісту терміну «організація» на основі підходу вчених, в основу якого покладено категорію «управління» передбачає також звернення до наукової думки з метою визначення співвідношення категорій «управління» та «публічне адміністрування». Остання широко використовується не тільки у наукових дослідженнях, а й у підручниках з адміністративного права.

Звернення до юридичних енциклопедичних видань для пошуку усталених наукових поглядів на визначення змісту базових юридичних термінів дозволяє вказати наступне.

У Великій українській юридичній енциклопедії том 5 «Адміністративне право» надано доктринальне тлумачення термінів «управління» та «публічна адміністрація». Управління визначено як категорію, що характеризує комплексне соціальне, технологічне, інформаційне, державне, владне явище, спрямоване на упорядкування певних процесів, функцій, ефективного використання ресурсів (як матеріальних, так і людських), подолання кризових ситуацій і створення передумов для розвитку об'єктів приватної або публічної інфраструктури. Соціальне управління як основа для упорядкування соціальних процесів і поведінки людей задля досягнення певної спільної мети розуміється у значенні цілеспрямованого впливу на суспільство для його впорядкування, збереження, удосконалення та розвитку. Організацію визначають однією із управлінських функцій, які у сукупності становлять систему. Організація – це впорядкування суб'єктів і об'єктів управління, системи державного управління в цілому й усього процесу державно-владного впливу з метою вирішення завдань, що стоять перед державою [3, с.915-917].

Спираючись на доктринальне тлумачення терміну «управління», можна зазначити, що управління реалізацією кадрової політики в органах прокуратури слід розглядати у значенні різновиду соціального управління, однією з функцій якого виступає організація діяльності суб'єктів щодо реалізації кадрової політики. За таким підходом критерієм виділення суб'єктів забезпечення реалізації кадрової політики має виходити з державно-владного характеру діяльності певного державного органу (посадової особи), який відповідає його функціям та компетенції. При цьому логічним виникає питання про юридичну характеристику такого державного органу (посадової особи) із використанням конструкції «суб'єкт владних повноважень».

О.Л. Соколенко відзначає, що суб'єктом владних повноважень є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції (та делеговані управлінські повноваження) згідно з нормами чинного законодавства, в контексті виконання основних завдань держави в усіх сферах та забезпечення законності. Повноваження з реалізації основних завдань і функцій органу обов'язково є владними. В органах виконавчої влади такі повноваження відображають адміністративну правосуб'єктність органу. Управлінські функції – це основні напрями здійснення органами державної влади (в тому числі – без статусу юридичної

особи), органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами та ін. суб'єктами цілеспрямованого впливу на спільну діяльність фізичних та юридичних осіб з метою досягнення попередньо визначених зазначеними суб'єктами загальних результатів такої діяльності. Серед функцій суб'єктів владних повноважень виділено організаційно-розпорядчі – належна спрямованість, узгодженість і сталість їх діяльності, керівництво, організація, регулювання, нагляд, контроль, координація та ін. [4, с. 885].

Спираючись на зазначені наукові підходи щодо розкриття змісту категорій «управління», «організація», «суб'єкт владних повноважень», можна віднести діяльність щодо реалізації кадрової політики в органах прокуратури до управлінської функції та про її належність до державно-владної. Відповідно – визначення кола суб'єктів забезпечення реалізації має виходити з їх відповідності ознакам суб'єкта владних повноважень: належність до суб'єктів публічної влади; здійснення владних управлінських функцій, встановлених чинним законодавством; призначення - виконання основних завдань держави та гарантування законності.

За таким підходом встановити належність Верховної Ради України до суб'єктів реалізації кадрової політики в органах прокуратури неможливо, враховуючи особливе місце Верховної Ради України у системі органів державної влади та неналежність за своєю правовою природою компетенції до управлінських функцій у досліджуваній сфері наукового аналізу.

Такий висновок ґрунтується на нормі ст. 75 Конституції України, якою визначено парламент - Верховну Раду України єдиним органом законодавчої влади в Україні. У Рішенні Конституційного Суду України від 17 жовтня 2002 р. № 17-рп/2022 зазначено, що «Верховна Рада України за своєю природою є представницьким органом державної влади і здійснює законодавчу владу» [5, с. 540-542].

Конституційно-правові основи правового статусу прокуратури стосуються компетенції Верховної Ради України, Президента України щодо призначення на посаду та звільнення з посади Генерального прокурора. Частина третя ст. 131-1 Конституції України дублює норми п. 25 ч. 1 ст. 85 Конституції України стосовно розгляду Верховною Радою України питання про надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора [5, с. 905].

Компетенція Верховної Ради України щодо призначення на посаду та звільнення з посади Генерального прокурора стосується за змістом установчої, а не управлінської функції парламенту.

Установча функція парламенту визначена системою організаційних (інституційних), програмних, номінаційних (кадрових) повноважень у сфері формування державних органів, їх структурних підрозділів, організаційних структур тощо [5, с. 599].

Основними елементами основ конституційно-правового статусу Президента України є його ціннісно-функціональне призначення в державі, суспільстві стосовно інших суб'єктів права, а також основні напрями діяльності – функції Президента України. Ціннісно-функціональне призначення Президента України в державі і суспільстві визначається такими характеристиками: по-перше, наявність особливого, самостійного місця у державному механізмі, але за змістом повноважень наближення до виконавчої влади; по-друге, похідний характер влади Президента України від влади народу України, який є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні (ч. 2 ст. 15 Конституції України), що забезпечує його формальну незалежність від інших вищих органів державної влади; по-третє, забезпечення єдності державної влади і державної політики, цілісність державного механізму; по-четверте, Президент України є рівноправним органом у системі вищих органів державної влади; по-п'яте, Президента України зобов'язаний діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, які передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України). Характеристика Президента України як глави держави означає, що Президент України є вищим одноосібним органом державної влади, який є втіленням (уособленням) держави і державної влади в цілому та має повноваження виступати від імені держави [5, с. 707].

Поглиблення наукового аналізу у напрямку окреслення кола суб'єктів реалізації кадрової політики в органах прокуратури забезпечує звернення до публікацій, присвячених розкриттю терміну «публічна адміністрація».

В.К. Колпаков визначив публічну адміністрацію як систему організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень на здійснення публічної влади шляхом виконання чинних нормативно-правових актів та вчинення інших дій у публічних інтересах. Підкреслено наявність двох вимірів публічної адміністрації як правової категорії: функціональний та організаційно-структурний. За функціональним підходом – це діяльність відповідних структурних утворень із виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу. Системну діяльність усіх структурних утворень, які мають певну функцію (наприклад, правоохоронну) запропоновано позначати терміном «публічне адміністрування». При організаційно-структурному підході

публічна адміністрація – це сукупність органів, які утворюються для здійснення публічної влади [6, с.774-775].

Підхід, запропонований В.К. Колпаковим щодо визначення публічної адміністрації, дозволяє виділити такі її ознаки як: системний характер організації діяльності; організаційна відокремленість відповідних утворень; структурованість побудови системи утворень; законність функціонування; наявність законно набутих владних повноважень; публічний характер спрямованості функціонування.

Положення щодо змісту категорії «публічна адміністрація», запропоноване В.К. Колпаковим, може бути враховане при формулюванні поняття «суб'єкт забезпечення реалізації кадрової політики».

На підставі норм законів України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19.09.2019 № 113-IX [7]; наказів Офісу Генерального прокурора «Про затвердження Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури України» від 10.02.2022 № 25 [8], «Про затвердження Інструкції з обліку кадрів в органах прокуратури України» від 31.12.2021 № 415 [9] можна визначити напрямки діяльності щодо реалізації кадрової політики в органах прокуратури, які стосуються адміністративної правосуб'єктності суб'єктів забезпечення реалізації щодо: добору та відбору кадрів в органи прокуратури; професійної підготовки та підвищення кваліфікації прокурорів; службової кар'єри в органах прокуратури; застосування правових процедур гарантування законності (застосування заохочень та дисциплінарної відповідальності прокурорів, здійснення антикорупційної діяльності, розгляд звернень громадян).

Висновки. Отже, суб'єктом забезпечення реалізації кадрової політики в органах прокуратури доцільно визначити суб'єкта владних повноважень, який має форму організаційно-структурного утворення із набутими на законних підставах повноваженнями владного характеру, спрямованими на здійснення управлінської функції щодо реалізації кадрової політики шляхом виконання приписів чинного адміністративного законодавства в інтересах формування професійного, компетентного, добросовісного персоналу органів прокуратури.

До ознак суб'єкта забезпечення реалізації кадрової політики в органах прокуратури доцільно віднести:

- наявність форми організаційно-структурного утворення, тобто суб'єкта, відокремленого організаційно (за місцем у структурі системи органів прокуратури або за посадою, згідно штатного розпису);
- наділення чинним адміністративним законодавством владними повноваженнями у межах виконання управлінської функції щодо реалізації кадрової політики;
- діяльність щодо реалізації має цілеспрямований характер;
- основу діяльності становить функціональний підхід щодо виконання функцій, які стосуються напрямків (форм) управління кадровою політикою з метою її реалізації;
- наділені адміністративною правосуб'єктністю у відносинах щодо реалізації кадрової політики.

Конституційно-правовий статус Верховної Ради України та Президента України, з однієї сторони, та змістовний зв'язок управлінських функцій із здійсненням владних повноважень, з іншого, визначає недоцільність розгляду питання про включення Верховної Ради України та Президента України до складу суб'єктів забезпечення реалізації кадрової політики в органах прокуратури. Конституційне призначення та компетенція Верховної Ради України, Президента України значно ширша за значенням, порівняно із діяльністю щодо реалізації кадрової політики в органах прокуратури. Компетенцію щодо призначення на посаду та звільнення з посади Генерального прокурора можна охарактеризувати як вияв установчої функції Верховної Ради України та ціннісно-функціонального призначення Президента України щодо забезпечення єдності державної влади і державної політики.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 251 с.
2. Кубко Є.Б., Нагребельний В.П. Організація. Великий енциклопедичний юридичний словник. За ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученко. 2-ге вид., переробл. і доповн. К.: Вид-во «Юридична думка», 2012. 1020 с.
3. Гречанюк С.К. Управління. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Харків: Право, 2016 Т. 5: Адміністративне право / редкол.: Ю.П. Битяк (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. 2020. 960 с.

4. Соколенко О.Л. Суб'єкт владних повноважень. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Харків: Право, 2016 Т. 5: Адміністративне право. Редкол.: Ю.П. Битяк (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. 2020. 960 с.
5. Конституція України. Науково-практичний коментар. Редкол.: Р.О. Стефанчук (співголова), О.В. Петришин (співголова), Ю.Г. Барабаш та ін.; вступ. сл. В. Зеленського]; за заг. ред. Р.О. Стефанчука й О.В. Петришина; Нац. акад. прав. наук України; Конст. Суд України. Харків: Право, 2024. 1176 с.
6. Колпаков В.К. Публічна адміністрація. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Харків: Право, 2016 Т. 5: Адміністративне право. Редкол.: Ю.П. Битяк (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. 2020. 960 с.
7. 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#n401> (дата звернення 16.08.2025).
8. Про затвердження Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури України: Наказ Офіс Генерального прокурора 10.02.2022 № 25. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0025905-22#Text> (дата звернення 16.08.2025).
9. Про затвердження Інструкції з обліку кадрів в органах прокуратури України: Наказ Офіс Генерального прокурора 31.12.2021 № 415. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0415905-21#Text> (дата звернення 16.08.2025).

Дата першого надходження рукопису до видання: 5.01.2026
Дата прийняття до друку рукопису після рецензування: 26.01.2026
Дата публікації: 2.02.2026

© Кальчук О.М., 2026

Стаття поширюється на умовах ліцензії CC BY 4.0