

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА МІСЦЕ В НИХ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

NORMATIVE LEGAL BASIS OF ACTIVITIES OF LOCAL AUTHORITIES AND PLACES IN THEIR ADMINISTRATIVE LEGISLATION

Кириченко Ю.М.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри правового забезпечення

господарської діяльності факультету № 6

Харківського національного університету внутрішніх справ

У результаті дослідження нормативно-правових засад організації та функціонування системи органів місцевого самоврядування варто визнати, що правову основу їхньої діяльності становить досить розгалужена система законодавчих і нормативно-правових актів. Здійснено характеристику сучасного стану нормативно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування за субординаційною (ієрархічною) ознакою, що відображає юридичну чинність актів, які представлено в такій послідовності: політико-правові та нормативно-правові акти. Наголошено на тому, що процедурні та процесуальні норми адміністративного права відіграють суттєву роль у діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів публічної адміністрації.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, місцеве самоврядування, діяльність, нормативно-правові засади, адміністративне законодавство.

Исследуя нормативно-правовые основы организации и функционирования системы органов местного самоуправления, следует признать, что правовую основу их деятельности составляет довольно разветвленная система законодательных и нормативно-правовых актов. Охарактеризовано современное состояние нормативно-правового обеспечения деятельности органов местного самоуправления по субординационному (иерархическому) признаку, отражающему юридическую силу актов, представленных в следующей последовательности: политико-правовые и нормативно-правовые акты. Отмечено, что процедурные и процессуальные нормы административного права играют существенную роль в деятельности органов местного самоуправления как субъектов публичной администрации.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, местное самоуправление, деятельность, нормативно-правовые основы, административное законодательство.

Investigating the normative and legal principles of organization and functioning of the system of local self-government bodies, it should be recognized that the legal basis of their activities is a fairly extensive system of legislative and regulatory acts. A description of the current state of normative-legal provision of activities of local self-government bodies is carried out on a subordinated (hierarchical) basis, reflecting the legal validity of acts presented in the following sequence: political, legal and regulatory acts. It was emphasized that procedural and procedural norms of administrative law play an essential role in the activities of local self-government bodies as subjects of public administration.

Key words: local self-government bodies, local self-government, activity, normative-legal principles, administrative legislation.

Постановка проблеми. З ухваленням Конституції України внутрішньополітична, суспільно-ідеологічна, економічна та правова ситуації в державі зазнали суттєвих змін. Особливо ускладнилися питання перебудови місцевого самоврядування чотири роки потому, коли розпочалися гучні заклики до федералізації, дестабілізації державної влади, порушення конституційного ладу та державного суверенітету в Україні. Як виявилось на зламі 2013–2014 рр., саме після Революції Гідності, на зимовому Євромайдані, система місцевого самоврядування, його матеріально-фінансова основа так і не змогли створити потужне й ефективне управління на муніципальному рівні, яке б було спроможне якісно і швидко вирішувати проблеми місцевого значення, забезпечити поліпшення умов життя територіальної громади і перекласти частину державно-владних функцій із центрального рівня на місцевий, які невластиві останньому.

З розумінням важливості цієї проблеми урядом країни визначено практичні заходи, спрямовані на вдосконалення нормативно-правового забезпечення здійснення місцевого самоврядування в Україні. Саме вони становлять частину з основних напрямів досі триваючої адміністративно-територіальної реформи в Україні, яка має на меті послідовне реформування місцевого самоврядування, територіальної організації влади в Україні, вдосконалення наявної системи управління на місцях, розширення повноважень органів місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На важливості вивчення нормативно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування наголошують у свої працях такі провідні вчені України, як: С.С. Алексєєв, В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, О.В. Батанов, В.М. Ваку-

ленко, Ю.П. Битяк, Л.К. Воронова, В.М. Гаращук, В.М. Горшеньов, О.В. Джафарова, Е.Ф. Демський, Є.В. Додін, С.Д. Дубенко, Р.А. Калужний, І.Б. Коліушко, В.К. Колпак, В.В. Копейчиков, О.Л. Копиленко, Т.О. Коломось, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Є.Б. Кубко, В.Ф. Опришко, М.П. Орзіх, С.Є. Саханенко, Т.С. Смирнова, А.В. Степаненко, А.О. Селіванов, Ю.О. Тихомиров, Ю.С. Шемшученко й інші провідні дослідники. У межах статті спробуємо розглянути нормативно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування та місце в них норм адміністративного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Під час дослідження нормативно-правових засад організації та функціонування системи органів місцевого самоврядування варто визнати, що правову основу їхньої діяльності становить досить розгалужена система законодавчих і нормативно-правових актів. Вони мають комплексний характер, оскільки містять норми як фундаментальних галузей права, так і галузей права суміжного змісту: конституційного, адміністративного, цивільного, земельного, екологічного, бюджетного, податкового тощо. Безперечно, процедурні та процесуальні норми адміністративного права відіграють суттєву роль у діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів публічної адміністрації. Регулятивна й охоронна функції норм адміністративного законодавства полягають у регулюванні суспільних відносин, що формуються під час забезпечення органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, самоврядного управління економікою, соціально-культурним і адміністративно-політичним розвитком, а також у процесі внутрішньої організації органів місцевого самоврядування.

Загальновідомо, що визначальним законодавчим актом-орієнтиром, що є, так би мовити, «обличчям» держави, виступає Конституція України [1, с. 174]. Саме норми Основного закону закріпили місцеве самоврядування як один із найважливіших конституційних інститутів, визнали гарантії щодо його існування, окреслили основні правові засади його функціонування, які підлягають безумовному та першочерговому виконанню на всій території України.

На першочерговість конституційних норм у впорядкуванні суспільних відносин, що виникають у сфері місцевого самоврядування, вказує те розмаїття думок, які викладено на сторінках юридичної літератури. Наведемо декілька з них: «Конституція України створила правові передумови утвердження місцевого самоврядування в Україні, окреслила загальні засади конституційної моделі територіальної організації влади на місцях, визначила концептуальні напрями діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування і компетенції сільських, селищних, міських рад, згідно з якими місцеве самоврядування в Україні здійснюється територіальною громадою» [2, с. 89]; «На формування правовідносин таких суб'єктів місцевого самоврядування, як: територіальна громада, сільський, селищний, міський голова, винятковий установчий вплив мала Конституція України, оскільки до її прийняття цих суб'єктів просто не існувало. Саме чинна Конституція сприяла зміцненню правосуб'єктності окремих суб'єктів місцевого самоврядування» [3, с. 7].

Головним поштовхом до демократизації суспільства варто визнати конституційне закріплення статусу місцевого самоврядування в ст. 7 Основного закону. Цьому інституту присвячений також р. XI «Міське самоврядування» Конституції України, що є нормативним фундаментом, на якому ґрунтуються процедури щодо розроблення й ухвалення інших законодавчих та нормативно-правових актів, спрямованих на розвиток сталих і спроможних у всіх аспектах територіальних громад.

Реалії сьогодення засвідчують активні реформаційні процеси у сфері місцевого управління та врядування, тим самим спонукають науковців і політичних діячів безупинно спрямовувати свої зусилля на весь потенціал на вдосконалення даного інституту. У цьому аспекті варто нагадати, що майже одночасно з ухваленням документа, який визначив вектор руху реформи децентралізації, – Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні – Кабінетом Міністрів України розроблено проект концепції змін до Конституції України щодо децентралізації влади. Зокрема, розпорядженням Кабінету Міністрів від 17 квітня 2014 р. № 451-р ухвалено рішення про організацію проведення обговорення положень змін до Конституції України щодо децентралізації державної влади [4], головна мета проекту полягала в запровадженні такого механізму, відповідно до якого б питання конкретного регіону вирішувалися на рівні цього регіону і в межах компетенції органів місцевої влади. Декількома місяцями пізніше Кабінетом Міністрів України затверджена Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 р., в якій зазначено, що метою децентралізації влади є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування [5].

Окремо зауважимо, що з метою прискорення процесу завершення реформи децентралізації влади в Україні постановою Верховної Ради також схвалений План законодавчого забезпечення реформ в Україні, в якому визначаються нагальні питання щодо децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування [6]. Варто зазначити, що Планом заходів щодо реалізації Концепції реформу-

вання місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 688-р [7], також передбачено розроблення законодавчих і нормативно-правових актів, які б забезпечили нормативно-правове впорядкування діяльності територіальних громад із закріпленням за ними широких організаційно-функціональних владних повноважень.

На даний час урядом і парламентом України ухвалено значну кількість політико-правових документів, в яких проголошується загальна ідея адміністративно-територіальної реформи, концепція побудови сучасної моделі органів місцевого самоврядування із використанням найкращого європейського досвіду. Схвалені встановленим законом порядком, політико-правові документи (концепції, стратегії, плани) взяті за основу для розроблення нових та доопрацювання чинних законодавчих і нормативно-правових актів у сфері місцевого самоврядування.

У ст. 9 Конституції України закріплено, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства [8]. Зауважимо, що імплементація міжнародних договорів у вітчизняне законодавство здійснюється відповідно до Закону «Про міжнародні договори України» [9], норми якого регламентують загальні вимоги щодо порядку укладення, виконання та припинення дії міжнародних договорів України.

У продовження наведеного варто зазначити необхідність узгодження законодавства України з нормами міжнародного права, які викладено в багатосторонніх міжнародних договорах. Їх повний перелік досить складно відобразити в межах цього дослідження, однак серед них варто виокремити такі документи, які визначають головні нормативно-правові орієнтири та політику в галузі місцевої і регіональної демократії, а саме: Європейську хартію про місцеве самоврядування, Всесвітню декларацію місцевого самоврядування, Європейську хартію міст, Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами, Європейську конвенцію про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні, Європейську хартію щодо участі молоді в суспільному житті на місцевому і регіональному рівні, Хартію Конгресу місцевих і регіональних влад Європи, Європейську конвенцію про природні ландшафти, яка містить вимоги до представників державної влади вживати на місцевому, регіональному, національному та міжнародному рівнях політичних заходів для захисту наявного ландшафту країн Європи [10, с. 79].

Більшість норм Конституції України фактично ґрунтуються на положеннях Всесвітньої декларації місцевого самоврядування та Європейської хартії про місцеве самоврядування (далі – Хартія), що цілком об'єктивно і закономірно, оскільки названі документи є не лише загальноприйнятими європейськими стандартами не одне десятиріччя для країн-членів Ради Європи, свого часу вони стали потужним імпульсом для реалізації європейської моделі розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Узагальнюючи положення міжнародних правових актів і угод у сфері муніципального самоврядування, на наш погляд, варто зазначити таке. По-перше, організація і діяльність органів місцевого самоврядування в Україні регламентується величезною кількістю норм міжнародних актів (міждержавного, міжурядового та міжвідомчого характеру), які становлять частину національної системи законодавства у сфері місцевого самоврядування; по-друге, цими нормами встановлюються найбільш ефективні, визнані європейською спільнотою стандарти і правила організаційної побудови та функціонування інституту місцевого самоврядування, зокрема внутрішньої та зовнішньої адміністративно-процедурної діяльності органів місцевого самоврядування як учасників адміністративно-право-

вих відносин; по-третє, подальший розвиток у напрямі співробітництва України з Радою Європи щодо постійного моніторингу та вивчення питань практичного впровадження європейського муніципального законодавства в національне адміністративне законодавство є ключовим кроком на шляху проведення реформи з децентралізації, сприяє реалізації адміністративно-правових засад делегування повноважень від державних органів органам місцевого самоврядування.

Не викликає жодного сумніву те, що найбільший сегмент системи нормативно-правових актів у сфері місцевого самоврядування становлять закони України, які приймаються на прості та кодифіковані. За значенням всі законодавчі акти є актами первинного характеру, містять установчі нормативні приписи, які є відправними для всієї правової системи, встановлюють, змінюють її основи, а також є базою для подальшої підзаконної нормотворчості в Україні [11, с. 41–42].

Профільний характер, звичайно ж, має Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [12], в якому не лише конкретизовано правові норми, викладені в Конституції, а й безпосередньо детально визначено систему та гарантії місцевого самоврядування, способи організації і діяльності, а також правовий статус і відповідальність органів і посадових осіб. На необхідність ухвалення нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вказується в Плані законодавчого забезпечення реформ в Україні, затвердженому постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 р. [6].

За останні три-чотири роки ухвалено низку інших законів України, які закріплюють особливості правовідносин, зокрема адміністративних, між органами місцевого самоврядування й органами державної влади, управління, господарювання, а також визначають місце представницьких органів та їх виконавчих органів у системі влади й управління. Наприклад, Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. [13], на думку С.М. Серьогіна та Н.Т. Гончарука, визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю, підстави й особливості припинення співробітництва, оскільки чинне українське законодавство передбачало лише загальні межі впровадження міжмуніципального співробітництва, припускало об'єднання ресурсів органів місцевого самоврядування для вирішення спільних проблем, але не містило правових норм, які б дозволяли таке співробітництво [14, с. 115].

Не можна залишити поза увагою закони України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і «Про засади державної регіональної політики», обидва ухвалені 5 лютого 2015 р.

Велике значення серед законодавчих актів у сфері місцевого самоврядування, які визначають повноваження органів місцевого самоврядування як суб'єктів публічної

адміністрації, окреслюють підстави та форми здійснення адміністративних процедур (разом із законами України «Про адміністративні послуги», «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», «Про дозвілну діяльність у сфері господарської діяльності») має нещодавно ухвалений Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг». Відповідно до цього Закону, органи місцевого самоврядування отримують додаткові повноваження щодо можливості створення центрів надання адміністративних послуг, можливості ведення реєстру територіальної громади, надання відомостей із Державного земельного кадастру, реєстрації місця проживання громадян та з інших питань [15].

Досить поширеними джерелами у сфері діяльності органів місцевого самоврядування є нормативно-правові акти суб'єктів системи місцевого самоврядування, зокрема рішення, ухвалені шляхом місцевих референдумів, а також радами та їх виконавчими комітетами. Такі нормативно-правові акти, відповідно до ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ухвалені в межах їхніх повноважень, є обов'язковими для виконання на адміністративно-територіальній одиниці. Це ж можна сказати про розпорядження, інструкції та рішення посадових осіб місцевого самоврядування. Процедурні питання підготовки та внесення проектів локальних нормативно-правових актів, їх ухвалення регулюються статутами територіальних громад, регламентами рад та їх виконавчих комітетів.

Для врегулювання адміністративних правовідносин, учасником яких є орган місцевого самоврядування, суттєве значення мають також кодифіковані акти, зокрема Податковий кодекс України, Цивільний кодекс України, Господарський процесуальний кодекс України, Кримінально-процесуальний кодекс України, Кодекс адміністративного судочинства України, Кодекс України про адміністративні правопорушення. Примітно, що в окремі з названих кодифікованих актів внесено відповідні зміни нещодавно ухваленими законами України у сфері організації та діяльності органів місцевого самоврядування.

Висновки. Безперечно, інтенсивність змін, які відбуваються зараз практично в усіх сферах життєдіяльності суспільства, безпосередньо позначається як на якісному, так і на кількісному складі вітчизняного законодавства щодо діяльності органів місцевого самоврядування. На тлі проведення реформи з децентралізації значно збільшується перелік законодавчих актів, які характеризуються надмірно багатоаспектністю, розмаїттям їхніх зовнішніх форм та видів, мають неоднакову юридичну силу: законами, підзаконними нормативно-правовими актами Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правовими актами Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, рішеннями Конституційного Суду України, судовими прецедентами Європейського суду з прав людини.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Тодика Ю.М. Тлумачення Конституції і законів України: теорія та практика: моногр. Х.: Факт, 2003. 328 с.
2. Закон про місцеве самоврядування України: наук.-практ. коментар / В.І. Батрименко, В.І. Борденюк, Г.В. Виноградова та ін. К.: Книга, 1999. 435 с.
3. Делія Ю.В. Правові основи місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. К., 2002. 15 с.
4. Про організацію проведення обговорення положень змін до Конституції України щодо децентралізації державної влади: розпорядження Кабінету Міністрів від 17 квітня 2014 р. № 451-р URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/451-2014-%D1%80>.
5. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р.: постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
6. План законодавчого забезпечення реформ в Україні: постанова Верховної Ради України від 4 червня 2015 р. № 509–VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/>.
7. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 688-р URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=249350402>.
8. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
9. Про міжнародні договори України: Закон України від 29 червня 2004 р. № 1906–IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15>.

10. Правові інструменти Ради Європи з питань місцевого і регіонального розвитку та проблеми їх імплементації в Україні / за ред. В.В. Толкованова. К.: Центр досліджень питань місцевого і регіонального розвитку та сприяння адміністративній реформі, 2007. 349 с.
11. Федчишин С.А. Дипломатичне представництво України за кордоном: сучасні проблеми організації та правового забезпечення: моногр. Х.: ФІНН, 2011. 264 с.
12. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
13. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
14. Серьогін С.М., Гончарук Н.Т. Теоретичні засади та основні напрямки реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні. Аспекти публічного права. 2015. № 4. С. 111–120.
15. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 888-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/888-19>.

УДК 342.924:347.9

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРА В МЕЖАХ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

THE ESTIMATION OF EFFICIENCY OF ACTIVITY OF THE PROSECUTOR IN ADMINISTRATIVE PROCESS

Кобзаренко М.О.,

*аспірант кафедри державно-правових дисциплін
та адміністративного права**Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка*

У статті проаналізовано систему оцінки ефективності діяльності прокурора поза межами кримінального судочинства, зокрема в адміністративному процесі, проблему визначення та застосування критеріїв ефективності, необхідності їх зміни та доповнення, доцільності застосування критеріїв оцінки, що застосовуються загалом до діяльності організацій.

Ключові слова: органи прокуратури України, адміністративний процес, захист інтересів громадянина або держави, представництво, критерії оцінки ефективності.

В статье проанализирована система оценки эффективности деятельности прокурора вне уголовного судопроизводства, в том числе в административном процессе, проблема определения и применения критериев эффективности, необходимости их изменения и дополнения, целесообразности применения критериев оценки, которые применяются в целом к деятельности организаций.

Ключевые слова: органы прокуратуры Украины, административный процесс, защита интересов гражданина или государства, представительство, критерии оценки эффективности.

The article analyzes a system for assessing the efficiency of the activities of the prosecutor outside the criminal justice system, including in the administrative process, the problem of determining and applying the criteria of effectiveness, the need for their modification and additions. The appropriateness of applying evaluation criteria, that are applied in general to the activities of organizations.

Key words: prosecutor's office of Ukraine, administrative process, protection of citizen or state interests, representative office, criteria for evaluating efficiency.

Постановка проблеми. Оцінювання ефективності роботи державних інституцій є однією із ключових проблем розбудови держави в умовах її реформування. Належне оцінювання дозволяє проаналізувати реальний стан роботи тієї чи іншої інституції, виокремити недоліки в роботі, позитивні тенденції, здійснювати прогнозування розвитку та відповідне планування роботи.

Під час реформування органів прокуратури суттєво звужено її функціонал. Однак прокуратуру України законодавцем все ж не позбавлено функції представництва інтересів держави у визначених законом випадках.

Водночас оцінювання ефективності роботи прокурора у сфері представництва здійснюється за критеріями, які можна досить довільно трактувати. Такі критерії визначаються лише підзаконними нормативно-правовими актами і не регламентуються Законом України «Про прокуратуру» [7].

Стан опрацювання. Питання, пов'язані із системою надання оцінки ефективності роботи органів прокуратури неодноразово досліджувались українськими вченими. Означене питання висвітлювали К.Ф. Скворцов, Ю.О. Новад, К.І. Годуєва, В.М. Кравчук та інші. Однак надання

оцінки ефективності роботи прокурора саме у сфері представництва потребує додаткового аналізу.

Мета статті – на основі аналізу наявної системи оцінювання ефективності діяльності органів прокуратури у сфері представництва вирішити питання доцільності впровадження нової методики оцінювання роботи прокурора на даному напрямі.

Виклад основного матеріалу. Оцінювання ефективності будь-якої діяльності є основою для її управління, оскільки як дозволяє проаналізувати стан такої діяльності на поточний момент, так і здійснити прогноз на майбутнє, планувати необхідні заходи, спрямовані на покращення такої діяльності.

Довідкова література визначає поняття «ефективності» як відносного ефекту, результативності процесу, операції, проекту, що визначаються шляхом співвідношення ефекту, результату до витрат, що зумовили та забезпечили його отримання [1].

Представництво інтересів держави є однією з функцій прокуратури, що закріплені в Конституції України [3]. Фактично представництво є видом діяльності прокуратури, ефективність якої може бути оцінена.