

Ю. А. Чаплинськакандидат юридичних наук, докторант
Науково-дослідного інституту публічного права

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

У статті досліджено адміністративно-правове забезпечення реформування організації та функціонування органів прокуратури. Наголошено на тому, що сьогодні можна констатувати послаблений вплив прокуратури на стан законності в Україні, звуження її функцій тощо. Обґрунтовано, що подальше реформування організації й функціонування органів прокуратури необхідно здійснювати обґрунтовано з наукової позиції та виважено.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, реформування, прокуратура, організація, функціонування.

Постановка проблеми. Міжнародна практика показує, що органи державного обвинувачення (прокуратура) в різних державах займають неоднакове правове положення. Таке положення впливає на організацію органів прокуратури та їх функціонування. У більшості постсоціалістичних держав прокуратура є зазвичай організаційно відособленою та централізованою системою, що зумовлюється адміністративно-територіальним устроєм. Очолює таку систему генеральний прокурор, який призначається на посаду вищим законодавчим органом країни. При цьому в більшості розвинених держав романо-германської правової системи прокуратура перебуває в адміністративному підпорядкуванні міністерства юстиції, проте фактично функціонує в судовій системі. Варто також зазначити, що практично в усіх країнах Європи прокуратура поступово трансформувалася в орган, що здійснює кримінальне переслідування та підтримання обвинувачення в суді. При цьому прокурори, як правило, самі не проводять розслідування, а лише керують ним: визначають стратегію й тактику попереднього слідства, дають вказівки органам дізнання про провадження тих чи інших заходів, допит свідків або інших учасників слідчого процесу тощо. Наглядових повноважень європейські прокурори не здійснюють, що відрізняє їх від прокурорів України. Відтак організація та функціонування є невід'ємними поняттями під час характеристики органів державної влади, оскільки саме вони дають можливість визначити їх соціальне призначення.

Стан дослідження. Варто зазначити, що питання організації й функціонування органів прокуратури було предметом дослідження в працях низки вчених. Зокрема, йому приділяли увагу І.В. Бойко, О.Т. Зима, О.М. Соловейова, О.М. Литвак, Т.Є. Колеснік, А.М. Асадов, В.П. Горбатенко, А.Г. Саприкін, М.І. Мичко, О.І. Скопненко, Т.В. Цимбалюк, І.Є. Марочкін та багато інших авторів. Однак варто зазначити, що єдиного комплексного дослідження адміністративно-правового забезпечення реформування організації та функціонування органів прокуратури не було проведено.

Саме тому **мета статті** – розглянути адміністративно-правове забезпечення реформування організації та функціонування органів прокуратури.

Виклад основного матеріалу. Перед тим як сформулювати пропозиції щодо реформування організації та функціонування органів прокуратури, варто зупинитись на деяких теоретичних аспектах. Так, на доктринальному рівні можемо зустріти різні тлумачення терміна «організація». В одних випадках він використовується для позначення об'єкта, який має впорядковану внутрішню структуру та являє собою цілісний комплекс взаємозалежних елементів, особливу функціональну єдність із зовнішнім оточенням. В інших випадках термін «організація» вживається для позначення діяльності щодо впорядкування, оптимізації колективної праці, спільної роботи. Така організація, на думку окремих дослідників, має дві основні мети – економію робочого часу та одержання кращих

результатів за найменших затрат людських, матеріальних та інших ресурсів [1, с. 26].

Як бачимо, зовнішня організація органів прокуратури, тобто формування її структури, статусу й місця в системі органів державної влади, впливає на її внутрішню організацію, тобто формування апарату органів прокуратури, визначення обсягу завдань, функцій і повноважень, які покладаються на її структурні елементи. Що стосується зовнішньої структури органів прокуратури нашої держави, то ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» встановлює, що прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства й держави. Надане визначення поняття «прокуратура» має два аспекти – організаційний (тобто те, що прокуратура становить єдину систему) і функціональний (тобто те, що прокуратура здійснює встановлені Конституцією України функції) [2, с. 6]. Відтак вказану статтю необхідно розглядати насамперед у взаємозв'язку з положеннями ст. 131-1 Конституції України, у якій зазначено, що в Україні діє прокуратура, яка здійснює такі функції: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організацію та процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими й розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [3]. При цьому порядок реалізації наведених функцій визначається Законом України «Про прокуратуру» в ст. 2 «Функції прокуратури» та в розділі IV «Повноваження прокурора з виконання покладених на нього функцій».

Хоча ні Конституція України, ні Закон України «Про прокуратуру» прямо це не встановлюють, проте з їх змісту постає, що прокуратура є єдиною системою органів державної влади. Це означає, що прокуратура є носієм відповідних державно-владних повноважень, здійснює покладені лише на неї функції, діючи при цьому в межах визначеної законом компетенції, складає єдину систему органів, що мають власну організаційну структуру, і посадових осіб – прокурорів, які мають особливий правовий статус, фінансується з державного бюджету тощо.

Що стосується внутрішньої організації роботи органів прокуратури, то прийнято виділяти

такі основні її елементи: а) розподіл обов'язків; б) прогнозування; в) планування; г) контроль виконання; ґ) аналіз та оцінку виконаної роботи. Під час розподілу обов'язків між працівниками підрозділів апарату конкретної прокуратури необхідно враховувати такі обставини: компетентність працівника, його досвід і кваліфікацію; фізичні та психологічні можливості виконати роботу; тимчасові витрати на виконання типових, часто повторюваних дій, особливо під час підготовки, організації проведення й реалізації результатів наглядових перевірок; стабільність покладених обов'язків; створення умов для реальної взаємозамінності прокурорських працівників. Крім того, виділяють додаткові елементи, зокрема такі: організацію роботи з кадрами, організацію роботи щодо виявлення й поширення позитивного (передового) досвіду роботи; систематизацію чинних нормативно-правових актів, діловодство, забезпечення належного рівня трудової дисципліни, нормального психологічного клімату тощо.

Проте неадекватне використання наявних сил і засобів органів прокуратури, безперервне направлення вищими прокуратурами великої кількості завдань і доручень, неможливість одночасного охоплення всіх вказівок малокомплектними прокуратурами призводять до явного зниження якості роботи. Тому Генеральній прокуратурі України важливо в подальшому створити та своєчасно коригувати надійні механізми управління прокурорської системою, які дадуть змогу, по-перше, не перевантажувати систему цілою низкою неактуальних завдань, а по-друге, підвищити відповідальність за прийняття необґрунтованих рішень. У зв'язку із цим пропонуємо розробити організаційно-методичні матеріали для органів прокуратури, які б містили перелік конкретних заходів, спрямованих на розвиток і підвищення ефективності роботи органів прокуратури.

Однак мають існувати, зокрема, й інші організаційні способи вирішення пріоритетних чи раптових завдань, що виникають перед органами прокуратури. Тому має бути передбачений порядок можливого утворення в оперативному порядку постійних або тимчасових робочих груп із питань забезпечення законності в тих сферах суспільних відносин, які потребують урегулювання, без внесення структурних змін до апарату органів прокуратури або збільшення їх штату.

Алгоритм утворення цих груп може бути таким:

1) виявлення потреби у виробленні та проведенні організаційних рішень щодо оперативної реструктуризації;

2) на основі комплексного аналізу вироблення та обґрунтування рішення про створення необхідної організаційної структури (групи) у складі апарату чи органу прокуратури;

3) виконання заходів, пов'язаних із формуванням, закріпленням та розвитком необхідних організаційно-правових і матеріально-технічних умов для ефективного функціонування новоствореної структури (групи).

У системі органів прокуратури це можуть бути постійні або тимчасові нові органи й підрозділи, предметні групи, посади тощо. Для них у встановленому законом порядку визначаються цілі та завдання діяльності, вони наділяються певною предметною компетенцією, яку реалізують на закріплених напрямках діяльності.

З огляду на наведене під організацією органів прокуратури варто розуміти комплекс (систему) заходів і дій, спрямованих на визначення її місця й ролі в системі органів державної влади, раціональний розподіл прокурорської праці та узгодженість індивідуальних дій прокурорів, створення й підтримання належних умов праці та організаційного порядку, а також нормального психологічного клімату в колективі, щоб забезпечити злагоджену роботу прокуратури загалом із реалізації функцій і завдань, сформульованих у Конституції України, Законі України «Про прокуратуру» та інших нормативно-правових актах, у тому числі наказах і вказівках Генерального прокурора України.

Переходячи до характеристики основних напрямів функціонування органів прокуратури, варто зазначити, що ситуація, яка склалася сьогодні у зв'язку з проведенням реформ, є не дуже приємною. За прокуратурою залишилися лише такі функції:

1) *підтримання державного обвинувачення в суді*. Ця функція передбачає діяльність прокурора в кримінальному провадженні, що полягає в доведенні перед судом обвинувачення з метою забезпечення кримінальної відповідальності особи, яка вчинила кримінальне правопорушення. Більш детально ця функція, а також перелік прав та обов'язків, якими керується при цьому прокурор, розкриті в Кримінальному процесуальному кодексі України;

2) *представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом*. Ця функція полягає в здійсненні про-

цесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина чи держави, у випадках і в порядку, встановлених законом. Вказана функція має яскраво виражену правозахисну спрямованість, оскільки передбачає захист прокурором у судовому порядку невизнаних, оспорюваних або порушених прав громадян та/або інтересів держави. При цьому порівняно із Законом України «Про прокуратуру» 1991 р. чинний закон обмежує підстави представництва інтересів як громадян, так і держави, натомість розширює повноваження прокурора на досудовій стадії представницької діяльності [2, с. 13];

3) *нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство*. Для реалізації цієї функції законодавець знов-таки відсилає нас до інших нормативно-правових актів;

4) *нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян*. Ця функція включає такі можливості прокурора:

– знайомитися з матеріалами, отримувати їх копії, перевіряти законність наказів, розпоряджень, інших актів відповідних органів та установ і в разі невідповідності законодавству вимагати від посадових чи службових осіб їх скасування та усунення порушень закону, до яких вони призвели, а також скасовувати незаконні акти індивідуальної дії;

– вимагати від посадових чи службових осіб надання пояснень щодо допущених порушень, а також вимагати усунення порушень і причин та умов, що їм сприяли, притягнення винних до передбаченої законом відповідальності;

– знайомитися з матеріалами виконавчого провадження щодо виконання судових рішень у кримінальних справах, робити з них виписки, знімати копії та в установленому законом порядку оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця;

– звертатися до суду з позовом (заявою) у визначених законом випадках тощо [4].

Окремо варто зауважити, що важливою сферою діяльності органів прокуратури є *міжнародне співробітництво*, яке можна визначити як взаємодію органів прокуратури України з компетентними органами чи установами іноземних держав та міжнародними організаціями з певних питань, коли для належної реалізації завдань і функцій прокуратури необхідне застосування

норм міжнародного права. Міжнародне співробітництво не є окремою функцією прокуратури, оскільки ця діяльність не має самостійного характеру, а здійснюється з метою реалізації покладених на прокуратуру функцій, що й підкреслює законодавець [2, с. 15].

Окрім викладеного, прикрим є також той факт, що чинний Закон України «Про прокуратуру» не передбачає здійснення прокуратурою таких функцій, які вона раніше виконувала відповідно до Закону України «Про прокуратуру» 1991 р., як нагляд за додержанням і застосуванням законів, досудове слідство, а також координація діяльності з питань протидії злочинності й корупції. Зокрема, у ході реформи органів прокуратури в Генеральній прокуратурі України спочатку були вилучені функції розслідування корупційних злочинів в органах влади, які передано Національному антикорупційному бюро України. А з прийняттям нової редакції Закону України «Про прокуратуру» право починати розслідування було передане Державному бюро розслідувань.

Натомість у Верховній Раді України зареєстровано проект Закону про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» (щодо прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів про трудові та соціальні права громадян) № 7287 від 14 листопада 2017 р., яким пропонується розширити наглядову функцію прокуратури. Зокрема, передбачається покласти на прокуратуру функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів про трудові й соціальні права громадян. Відтак предметом нагляду за додержанням і застосуванням законів про трудові та соціальні права громадян планується встановити відповідність актів, що видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, вимогам Конституції України та чинним законам, якими закріплені трудові й соціальні права громадян, а також додержання законів про трудові та соціальні права громадян, якщо законом не передбачений інший порядок захисту цих прав [5]. Перевірка виконання законів проводитиметься за заявами та іншими повідомленнями про порушення законності, що вимагають прокурорського реагування, а за наявності приводів також із власної ініціативи прокурора. Водночас у законопроекті визначено, що прокуратура не підмінятиме органи відомчого управління й контролю та не втручатиметься в господарську діяльність, якщо така діяльність не суперечить чинному законодавству [6].

Висновки і пропозиції. Таким чином, маємо на сьогодні фактично послаблений вплив прокуратури на стан законності в Україні, звуження її функцій тощо. У контексті викладеного вбачається необхідність розробити системні заходи, спрямовані на підвищення ефективності прокурорської діяльності, а також прийняти розумну концепцію розвитку прокуратури з урахуванням як національного, так і європейського досвіду. Тому подальше реформування організації та функціонування органів прокуратури необхідно здійснювати обґрунтовано з наукової позиції й виважено. Для цього необхідно звернутися насамперед до Указу Президента України «Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки», де сформовано основні напрями приведення повноважень і діяльності органів прокуратури у відповідність до європейських стандартів. Реалізація зазначених у Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр. вимог дасть можливість органам прокуратури оптимізувати їх функції та організаційну структуру, а також виконати взяті на себе державою зобов'язання щодо необхідності реформування правоохоронного блоку.

Список використаної літератури:

1. Організація роботи та управління в органах прокуратури: навчальний посібник у запитаннях і відповідях / за заг. ред. М.К. Якимчука та І.В. Європіної. К.: Національна академія прокуратури України, 2009. 207 с.
2. Лапкін А.В. Закон України «Про прокуратуру»: науково-практичний коментар. Х.: Право, 2015. 680 с.
3. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/page>.
5. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» (щодо прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів про трудові та соціальні права громадян) № 7287 від 14 листопада 2017 р. / Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62880.
6. Наглядову функцію прокуратури планують розширити. URL: <http://ukrainepravo.com/news/ukraine/chtsrnsnshchkyu-tusntsuaakhtsuy-ts-fchyeuk-ragoayaets-tustsrtsyukhe-usiyyuykhy/>.

Чаплинская Ю. А. Административно-правовое обеспечение реформирования организации и функционирования органов прокуратуры

В статье исследовано административно-правовое обеспечение реформирования организации и функционирования органов прокуратуры. Отмечено, что на сегодняшний день можно констатировать ослабленное влияние прокуратуры на состояние законности в Украине, сужение ее функций и тому подобное. Обосновано, что дальнейшее реформирование организации и функционирования органов прокуратуры необходимо осуществлять обоснованно с научной точки зрения и взвешенно.

Ключевые слова: административно-правовое обеспечение, реформирование, прокуратура, организация, функционирование.

Chaplynska Yu. A. Administrative and legal support for reforming the organization and functioning of the prosecutor's office

The article studies the administrative and legal support for the reform of the organization and functioning of the prosecution authorities. It is noted that today we can state the weakened influence of the prosecutor's office on the state of legality in Ukraine, the narrowing of its functions and the like. It is substantiated that further reform of the organization and functioning of the prosecution authorities should be carried out reasonably from a scientific point of view and in a balanced manner.

Key words: administrative support, reform, prosecutor's office, organization, functioning.