

УДК 347.963(477)

С.В. ПОДКОПАЄВ, канд. юрид. наук,
доц., Генеральна прокуратура України

ОРГАНІЗАЦІЯ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Ключові слова: прокуратура, реформування, організація, ефективна модель прокуратури

Про «організацію» в юридичній літературі, присвяченій прокурорській діяльності, йдеться як правило в контексті внутрішньої організації роботи та управління в органах прокуратури [1–7]. Під цим (за незначними розбіжностями) розуміється комплекс (система) заходів і дій, спрямованих на раціональний розподіл прокурорської праці й узгодженість індивідуальних дій прокурорів, створення і підтримання належних умов праці та організаційного порядку, а так само й нормального психологічного клімату в колективі з тим, щоб забезпечити злагоджену роботу прокуратури з реалізації завдань і функцій, сформульованих у Конституції України, Законі України «Про прокуратуру» та інших нормативно-правових актах, у тому числі, наказах Генерального прокурора України [7, с.29].

Однак поняття «організація» є більш об'ємною правовою категорією. Навіть етимологічно це слово має декілька значень: об'єднання людей, суспільних груп, держав на базі спільності інтересів, мети, програми дій; компанія, установа, їх підрозділи чи об'єднання, які виконують самостійні функції та мають адміністрацію; особливості будови чого-небудь, структура; комплекс заходів, зміст яких полягає в координації дій окремих елементів системи; дія за значенням організувати, організовувати і організуватися, організовуватися [8, с.853].

В свою чергу, «організовувати» означає створювати, засновувати що-небудь, залучаючи до цього інших, спираючись на них; здійснювати певні заходи, розробляючи їх підготовку і проведення; забезпечувати,

влаштовувати що-небудь, вишукуючи для цього необхідні можливості; згуртовувати, об'єднувати кого-небудь із певною метою; чітко налагоджувати, належно впорядковувати що-небудь [8, с.853].

Тому, на нашу думку, під «організацією» прокуратури, в залежності від рівнів організації може розумітися і процес створення прокуратури в державі як інституції (або її зміна шляхом реформування та перетворення в нову модель), і забезпечення її функціонування, приміром шляхом фінансування, контролю за діяльністю тощо, і внутрісистемна робота (організація роботи, управління) створеної прокуратури (прокурорської системи) в цілому або за напрямками діяльності, а так само прокуратур різних рівнів, різних структурних підрозділів апаратів, а також самоорганізація прокурорських працівників.

Враховуючи зазначене, метою статті є аналіз основних чинників організації прокуратури як державної інституції що у підсумку, вважаємо, впливають (або можуть вплинути) на результативність та ефективність прокуратури в сучасних умовах.

Слід зазначити, що до проблем реформування органів прокуратури в цілому або за окремими напрямками діяльності на сторінках періодичних видань останнім часом зверталися науковці та практики. Серед них С.М. Винокуров, В.В. Долежан, С.В. Ківалов, О.М. Литвак, О.І. Медведько, О.Р. Михайленко, Ю.Є. Полянський А.В. Портнов, В.П. Пшонка, М.В. Руденко, Г.П. Серета, В. Я. Тацій та ін. Однак звернення уваги та теоретичного аналізу потребують: умови в яких відбувається реформування прокуратури та організація (формування) її нової моделі; вихідні базові положення (принципи) цих процесів; правові підстави, суб'єкти та порядок організації прокуратури: її найменування, розробка і затвердження компетенції; основи організаційної структури.

Реформа прокуратури в Україні спрямована на підвищення ефективності діяльності в нових, конкретних соціально-політичних реаліях. Із самого початку становлення укра-

їнської державності, серед факторів, що обумовили її проведення «...реальне забезпечення прав і свобод громадян, затвердження верховенства закону...»¹.

Серед умов, в яких відбувається реформування прокуратури, на перший план виходить євроінтеграційний напрям розвитку держави та зобов'язання нашої країни, пов'язані зі вступом до Ради Європи, щодо перетворення прокуратури «...в орган, який відповідатиме стандартам Ради Європи» (п.11 (VI) висновку № 190 (1995) ПАРЄ) [10].

Відносно останнього, то прагнення до уніфікації та стандартизації зрозуміле, проте складним є питання про ступінь такої уніфікації та зміни для кожної країни, зокрема, з огляду на фактичну відсутність чітких стандартів як таких, і особливості національних інтересів [11, с.15]. Як зазначає В.П. Пшонка, реформування прокуратури повинно бути спрямоване на забезпечення національної безпеки й надійність механізму додержання законів. А необґрунтована зміна складу та характеру функціональної діяльності прокуратури може знизити ефективність її діяльності [12, с.6–7]. Раніше О.І. Медведько наголошував: «Неможливо переоцінити роль, яку відіграє прокуратура у зміцненні законності та правопорядку і наслідки, що можуть наступити від непродуманих реформувальних дій цього державного інституту» [13, с.5].

Слід визнати, що нашою державою було змінено попередню радянську модель прокуратури [11, с.15]. Україна поступово виконує всі взяті на себе зобов'язання при вступі до Ради Європи в цій частині [14, с.73]. Більше того, органи прокуратури й надалі перебувають у процесі системного реформування [15, с.21], знаходяться на визначальному

етапі, «...рубежі кардинальних змін» [16, с.3, 10]. На сьогодні Президентом України чітко визначені основні напрями євроінтеграційних процесів у нашій країні, які передбачають, зокрема, реформування судової системи, прокуратури та органів внутрішніх справ. Вони є не лише пріоритетними, їх реалізація знаходиться під особистим контролем Глави держави [17, с.3]. При цьому, акцентується увага, що приєднання до Європейського Союзу не є самоціллю, а, насамперед можливістю покращити життя людей [18, с.3]. Вочевидь у підсумку, за будь-яких обставин, йдеться про забезпечення (в умовах сьогодення), ефективності функціонування всієї правоохоронної системи України задля реального забезпечення прав та інтересів громадян, інтересів суспільства і держави.

Окрім євроінтеграційного напрямку розвитку країни, іншою умовою, в якій відбувається реформування прокуратури, є фактично низький рівень законності та захисту прав й інтересів громадян, інтересів суспільства та держави. Це наслідок складного в історії держави періоду глобальних перетворень в усіх галузях суспільного життя. Особливо небезпечними виявилися прояви кризи законності на рівні особистості, недовіри громадян до права як інструмента регулювання суспільних відносин. Відбувалось знецінення авторитету будь-яких соціальних норм взагалі, у тому числі права, моралі, культурних традицій [19].

На сьогодні в зазначених вище умовах відбувається реформування прокуратури. Реформування – це процес динамічний². Оптимально, коли процеси такого рівня є цілеспрямованою державною політикою та

¹ Із самого початку становлення української державності реформування прокуратури планувалося в контексті загальної судово-правової реформи, як про це свідчать Положення відповідної концепції, схваленої Постановою Верховної Ради України 28.04.1992 року [9].

² Реформа – перетворення, зміна, нововведення в якій-небудь сфері суспільного життя [8, с.1218]. Що характерно перетворення, зміна, нововведення які не знищують основ існуючої структури [20, с.473] та спрямовані вочевидь на поліпшення сьогоденної ситуації, адже в іншому випадку мотивація до її проведення не є зрозумілою.

знаходять своє закріплення в Концепції (приміром, Концепції реформування прокуратури України – як окремого документу або частини концепції реформування правоохоронних органів) яка, в свою чергу, визначає систему основних поглядів на процес реформування, алгоритм дій або етапи проведення реформи, вихідні базові положення (принципи) і, в кінцевому рахунку, формує бажану модель прокуратури. Особливо, коли глибина та обсяг сьогочасних змін вітчизняної прокуратури дозволяє говорити про «...можливо, нове визначення правового статусу органів прокуратури» [17, с.4]. При цьому важливо наголосити на принципах проведення реформи та організації прокуратури в сучасних умовах.

Виходячи з конкретних умов її проведення, враховуючи положення міжнародних документів в сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів, вітчизняну правову доктрину, вихідними, базовими положеннями (принципами) цих процесів, в першу чергу, слід вважати: *по-перше*, додержання національних інтересів (в т.ч. недопущення розбалансування правоохоронного механізму держави та зниження рівня законності і правопорядку); *по-друге*, врахування історичних традицій (в т.ч. правової культури) та особливостей правової системи держави; *по-третє*, забезпечення надійності механізму додержання законів та недопущення зниження ефективності прокурорської діяльності [12, с.6-7; 17, с.3-4; 21–24; 25, с. 4; 26].

Прокуратура в Україні організовується і діє на підставі Конституції України (1996 рік) та законів, в першу чергу, Закону України «Про прокуратуру» [27]. Так, у Конституції України цій державній інституції присвячено окремий розділ VII (прокуратура) та п.9 розділу XV (перехідні положення), що свідчить про її соціальну важливість та те, що виконання покладених на неї функцій є самостійним видом державної діяльності. В конституціях низки європейських країн взагалі не згадується про прокуратуру (наприклад, Австрії, Боснії і Герцеговині, ФРН, Да-

нії, Латвії, Норвегії) [28].

Отже, прокуратура в Україні організовується (формується), так як її створення передбачено на конституційному і законодавчому рівнях, тобто є правова підстава для виникнення. В той же час не визначено суб'єктів та порядок її організації (створення). Проте, в двох статтях Конституції (п.14 ст.92 та ст.123) закріплено, що організація (основи організації) і порядок діяльності органів прокуратури визначаються законом.

Визначення суб'єктів організації має значення у тому сенсі, що саме вони безпосередньо впливають на вироблення ефективної моделі прокуратури³.

Прийняття законів є виключною компетенцією Верховної Ради України (ст.75, п.3 ст.85 Конституції України). Враховуючи, що саме зміст, стан і направленість правової бази впливають на результативну та ефективну діяльність прокурорів або ж взагалі на здатність прокуратури як інституції досягати соціально-корисного результату, участь законодавчого органу в організації прокуратури є вкрай важливою. До того ж, відповідно до п.4 ст.85, до повноважень Верховної Ради України належить затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за його виконанням; а згідно п.25 цієї статті – надання згоди на призначення Президентом України на посаду Генерального прокурора України; висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади.

Відповідно до ст.93 Конституції України, право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, окрім народних депутатів та інших суб'єктів, належить Президентові України. Саме він є главою держави, гарантом державного суверенітету, територіальної

³ Модель – це зразок, що відтворює, імітує будову і дію якого-небудь об'єкта, використовується для одержання нових знань про об'єкт; уявний чи умовний (зображення, опис, схема і т. ін.) образ якого-небудь об'єкта, процесу або явища, що використовується як його «представник» [8, с.683].

цілісності, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (ст.102). Крім того, відповідно до ст.106 Президент України: забезпечує державну незалежність, національну безпеку (п.1); призначає за згодою Верховної Ради України на посаду Генерального прокурора України та звільняє його з посади (п.11); підписує закони, прийняті Верховною Радою України (п.29); має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України (п.30).

Таким чином, Президент України, а також Адміністрація Президента як організаційний, правовий, консультативний орган забезпечення здійснення главою держави конституційних повноважень, є важливими суб'єктами організації прокуратури [29]. Так, Президентом України видано низку документів з цього приводу, зокрема Указ «Про План заходів із виконання зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи» від 12.01.2011 року № 24/2011, розпорядження «Про робочу групу з питань реформування прокуратури та адвокатури» від 22.11.2011 року № 362/2011-рп [30, 31]. Крім того, саме Адміністрація Президента приймала активну та безпосередню участь в розробці проекту нового Закону України «Про прокуратуру», текст якого був спрямований на експертизу до Венеціанської комісії [32].

Необхідно пам'ятати і про ресурсне забезпечення процесу реформування а також організації прокуратури. І в цьому сенсі значення для організації прокуратури має Кабінет Міністрів України, як вищий орган в системі органів виконавчої влади, який відповідно до ст.96, п.6 ст.116 розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України.

Крім того – Міністерство юстиції України як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної правової

політики [33].

Говорячи про суб'єктів організації прокуратури, слід звернути увагу і на такі з них, які опосередковано приймають участь в цьому процесі, зокрема, шляхом проведення відповідних (у т.ч. порівняльно-правових) досліджень і наукової розробки бажаної моделі прокуратури. Це, в першу чергу, Інститут законодавства Верховної Ради України, як базова установа науково-правового забезпечення законодавчої діяльності Верховної Ради України; Науково-дослідний інститут Національної академії прокуратури України, основними завданнями наукової діяльності якої є: реалізація державної політики у сфері наукового забезпечення прокурорської діяльності; виконання фундаментальних та прикладних досліджень з метою їх подальшого використання для розвитку пріоритетних напрямів прокурорської діяльності; Національна академія правових наук України – державна наукова організація, що координує, організує і проводить фундаментальні та прикладні наукові дослідження у галузі держави і права; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького Національної академії наук України як провідна науково-дослідна установа юридичного профілю в Україні [34–37].

Інтерес становить звернення уваги на такі питання порядку організації прокуратури, як розроблення й затвердження компетенції (в широкому розумінні правової характеристики органу, що включає мету, завдання, повноваження, правові форми діяльності тощо) та організаційну структуру прокуратури.

В спеціальній літературі зазначається, що компетенція є визначальним фактором по відношенню до багатьох інших складових елементів державного органу. В залежності від її характеру і обсягу встановлюються організаційна структура і штати апарату органу, визначаються форми і методи роботи структурних підрозділів. Порядок комплектування особового складу органу також у значній мірі визначаються характером і обсягом компетенції [38, с.23].

Проте, почнемо ми з найменування (на-

зви) державної інституції, організацію якої розглядаємо – «прокуратура». Це питання не таке просте й однозначне, як може здатися на перший погляд. Під час організації (формування) державного органу питання про найменування (назву) органу займає важливе місце. Історичний досвід свідчить, що найменуванню органів надавалося і надається велике значення в будівництві будь-якої держави. Значення назви державного органу полягає перед усім в тому, що воно покликано виражати його сутність, завдання і функції [38, с.11].

Питання про найменування державного органу вирішується, виходячи з певних вимог, продиктованих завданнями і досвідом державного будівництва. Організація та історичний досвід діяльності державного апарату в Україні дозволяє зробити висновок, що основною вимогою, яка ставиться до найменувань органів, є єдність форми і змісту. Найменування державного органу – це одна з форм виразу змісту його діяльності, яка з достатньою ясністю говорить про характер компетенції, завдання, форми та методи роботи тощо.

Прокуратура у нас традиційно розглядається як орган нагляду за законністю. Навіть сама етимологія слова «прокуратура» пов'язана з такою формою діяльності (або функцією в розумінні законодавця та сучасної правової доктрини), як нагляд за додержанням (виконанням) законів. Так, у Великому тлумачному словнику сучасної української мови (2009 рік) прокуратура визначається як «система державних органів, що здійснюють нагляд за точним виконанням законів» [8, с.1157]. Аналогічно, в енциклопедичній літературі прокуратура (від лат. *procurare* – піклуватися, забезпечувати, управляти) – це орган держави, який здійснює нагляд за виконанням законів, кримінальне переслідування і підтримання обвинувачення у суді [39].

Ще раніше, в радянський період історії та до революції прокуратура визначалася як система державних органів, що здійснюють

нагляд за точним виконанням законів [40, с.210]; прокурор – чиновник, який спостерігає по суду, або по губернії за вірним застосуванням та точним виконанням законів [41, с.510].

М.В. Муравйов у фундаментальній праці «Прокурорський нагляд в його устрої та діяльності» (1889 рік) писав: «Термін – *охоронець законів* (*conservator legis, gardien de la loi, Wächter des Gesetzes*) є одним з корінних епітетів прокуратури, що виражає собою один з найголовніших її атрибутів. В цій якості прокурор слідкує за виконанням закону в тих установах, які ввірені його спостереженню. Це свого роду юридична цензура, приставлена до присутніх місць, неперервний нагляд за цілісністю в них законного порядку» [42, с.5].

Таким чином, найменування органу саме як «прокуратура» історично нерозривно пов'язано із метою його діяльності – забезпеченням законності та методом, формою (або функцією) – прокурорським наглядом.

Враховуючи власну історію та особливості правової системи держави, виходячи з сучасних умов (в яких питання забезпечення законності не втрачає своєї актуальності та не знімається з повістки дня), говорячи про організацію саме «прокуратури», вважаємо, що прокурорський нагляд (поза кримінальною сферою) не може бути скасований в повному обсязі як такий, що є традиційною формою забезпечення прокуратурою законності, захисту прав, інтересів громадян, інтересів суспільства та держави в досудовому порядку. При цьому допускаємо, що питання може полягати в площині обсягу його реалізації.

В іншому випадку такий орган правильно найменувати, приміром «служба державного обвинувачення» (Республіка Словенія), чи то «служба публічного представництва» (Португальська Республіка), або «Служба державного представництва» (Республіка Австрія, Королівство Іспанія), що на думку окремих авторів «...повинно стати кінцевою метою реформування вітчизняної прокуратури» [43,

с.5]. Однак, за такого підходу відкритим залишиться ключове питання – про розбалансування правоохоронного механізму держави та зниження рівня законності і правопорядку.

Говорячи про розробку компетенції прокуратури та її затвердження на законодавчому рівні, в першу чергу, в Законі України «Про прокуратуру», значення для ефективної прокурорської діяльності в подальшому, окрім дотримання правил законодавчої техніки, вважаємо, мають: 1) чіткість та зрозумілість закріплення основних правових категорій та понять, зокрема, мети діяльності, завдань прокурорів; 2) кореляція компетенції прокуратури з компетенцією інших правоохоронних органів та правозахисних суб'єктів; 3) недопущення використання неоднозначних понять, що мають очевидний дискусійний характер, приміром поняття «функція». Як звертає увагу професор О.Р. Михайленко, «достатньо, що свого часу (станом на 1975 рік – С.П.) тільки у сфері управління існувало двадцять дві інтерпретації цього поняття» і продовжує далі «...не існує універсального визначення поняття «функція». Можна лише з існуючих позицій щодо функцій виділити деякі загальні елементи» [44, с.34–35].

Те, що сьогодні в правовій доктрині вкладається в поняття «функція прокуратури» (вид діяльності)⁴, можна, в залежності від рівня пізнання розглядати і як форму діяльності, і як метод діяльності. Наприклад, прокурорський нагляд (поза кримінальною сферою), з позиції зовнішнього виразу (проведення перевірки, внесення подання тощо), це одна з форм прокурорської діяльності, поряд з іншими: представництвом, підтриманням державного обвинувачення то-

⁴ Поширене визначення функції через «напрямок» відповідної діяльності не зовсім є точним, адже «напрямок» діяльності – не що інше, як шлях розвитку, лінія, курс руху, спрямування до зазначеної мети. Окрім того, в межах однієї функції можна виділити кілька напрямів, видів діяльності [44, с.35].

що. З позиції змісту конкретних кроків, дій спрямованих на виконання завдань для досягнення мети своєї діяльності – це метод (спосіб) досягнення мети.

В цілому ж, проблема останніх тривалих дискусій щодо реформування прокурорського нагляду (поза межами кримінальної сфери), що, в першу чергу, була обумовлена позицією європейських інституцій, на наш погляд, не стільки проблема змісту, адже положення міжнародних документів за умови дотримання певних принципів (приміром, недопущення підміни суду, можливість оскарження дій прокурора до суду тощо) допускають вироблення національних результативних механізмів захисту прав людини, суспільних та державних інтересів (п.п.31, 32 Висновку КРЕП № 3 (2008) «Роль прокуратури за межами сфери кримінального права» [22], скільки – проблема тлумачення, зокрема такої дискусійної правової категорії, як «функція».

Так, якщо під функціями прокуратури розуміти, приміром, зовнішній прояв прокурорської діяльності спрямованої на досягнення своєї мети, призначення прокуратури [8, с.1552] то прокуратура в Україні виконує правоохоронну функцію; функцію захисту прав і інтересів людини (громадянина), інтересів суспільства та держави. А вони в повній мірі відповідають усім міжнародним положенням у цій сфері. При цьому, прокурорський нагляд, представництво прокурором інтересів громадян і держави в суді, підтримання державного обвинувачення тощо, як ми зазначали раніше, можна розглядати в якості форм чи методів діяльності, спрямованої на досягнення, в кінцевому рахунку єдиної мети: зміцнення законності, правопорядку, захищеності прав та інтересів громадян, інтересів суспільства та держави.

При цьому, структура компетенції прокуратури в законі може бути схематично представлена наступним чином: мета діяльності – завдання – засоби виконання завдань та досягнення мети діяльності (засоби прокурорської діяльності, тобто повноваження, форми

та методи діяльності і т.д.) – результат діяльності.

У цьому сенсі важливо зменшити «протиріччя», на які свого часу, використовуючи діалектичний метод, звертав увагу ще В.Д. Ломовский: між метою діяльності, завданнями з одного боку (якщо враховувати тільки їх прокуратура може багато) і засобами їх досягнення (які показують іноді значне безсилля прокурорської діяльності у виконанні завдань та досягненні мети), з другого [45, с.7]. Іншими словами, в сучасній Україні належна увага має бути приділена виробленню та законодавчому закріпленню достатнього обсягу (для ефективного виконання завдань і досягнення мети діяльності) дієвих засобів прокурорської діяльності.

Характер і обсяг компетенції впливає на організаційну структуру. Її призначення полягає в тому, щоб практично реалізувати компетенцію органів прокуратури. Очевидно, що вона повинна бути такою, щоб найкращим чином забезпечувати виконання прокуратурою поставлених перед нею завдань.

Організаційна структура не є самоціллю, а лише засобом, за допомогою якого забезпечуються максимальні результати роботи. В процесі встановлення тієї або іншої структури визначається організація роботи багатьох працівників. Від того, наскільки розумною є вона, багато в чому залежить їх діловитість, оперативність, працездатність, здатність вирішувати поставлені завдання.

При цьому, під організаційною структурою прокуратури ми розуміємо як структуру всієї прокурорської системи, так і структуру апаратів.

Відповідно до ст.13 Закону України «Про прокуратуру», 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. У разі необхідності Генеральний прокурор України може створювати спеціалізовані прокуратури на пра-

вах обласних, міських, районних та міжрайонних прокуратур.

Щодо останніх, то проектом закону «Про прокуратуру» передбачено ліквідацію 122 спеціалізованих прокуратур [32]. Крім того, вводиться уніфікована трирівнева система прокуратури – місцеві прокуратури (аналог міських і районних), регіональні (аналог Кримської республіканської, обласних, Київської та Севастопольської міських прокуратур) і Генеральна прокуратура України (ч.1 ст.7 проекту закону). Тобто, прокурорська система організовується більш чітко та зрозуміло. Не заглиблюючись у суть питання ліквідації спеціалізованих прокуратур, відзначимо, що в практичній діяльності мали місце проблеми в розмежуванні компетенції між територіальними та спеціалізованими прокуратурами [46].

Відповідно до ч.2 ст.14 Закону України «Про прокуратуру», структуру Генеральної прокуратури України та Положення про її структурні підрозділи затверджує Генеральний прокурор України.

У п.4 наказу Генерального прокурора України від 26.12.2011 року № 1гн «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» зазначено, що діяльність органів прокуратури організовується за територіальним і функціональним (галузевим) принципами (в цьому сенсі використання терміну «галузевий» недоречно, адже воно має дещо інший зміст). При цьому структурні підрозділи створюються на єдиних для центрального й обласних апаратів засадах, як правило, за галузевим (правильніше, функціональним) принципом [47].

Структурними підрозділами апарату Генеральної прокуратури України є головні управління, управління, відділи (прокуратур обласного рівня – управління та відділи). Так, в структурі центрального апарату наявні такі підрозділи, сформовані в основному за функціональним принципом: Головне управління захисту прав і свобод громадян та інтересів держави, протидії корупції та злочинності у сфері транспорту; Головне

управління представництва в суді, захисту інтересів громадян та держави при виконанні судових рішень; Головне управління нагляду за додержанням законів спецпідрозділами та іншими органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю і корупцією; Головне управління організації участі прокурорів у кримінальному провадженні в суді; Головне управління нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях та інших примусових заходів [48].

Проте, в органах прокуратури України вже достатньо напрацьований досвід будови організаційної структури на підставі іншого принципу – назвемо його умовно «предметно-галузевий», за яким в одному структурному підрозділі об'єднуються всі форми або методи прокурорської діяльності (функції прокуратури в сучасному 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 Головне управління захисту прав і свобод дітей, що складається з управління нагляду за додержанням прав дітей, які потрапили у конфлікт із законом (відділ процесуального керівництва досудовим розслідуванням та підтримання державного обвинувачення; відділ нагляду за додержанням прав дітей при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях та інших примусових заходів) та Управління нагляду за додержанням законів щодо охорони дитинства (відділ нагляду за додержанням і застосуванням законів про права дітей; відділ представництва інтересів дітей в суді, захисту їх прав при виконанні судових рішень).

Крім того – Головне управління нагляду за додержанням законів у воєнній сфері, що має в своїй структурі слідче управління (відділ нагляду за додержанням законів у кримінальному провадженні; відділ нагляду за додержанням законів при проведенні

оперативно-розшукової діяльності; відділ процесуального керівництва досудовим розслідуванням та підтримання державного обвинувачення у кримінальних провадженнях слідчого відділу) та управління правозахисної і представницької діяльності (відділ захисту прав і свобод громадян та інтересів держави; відділ нагляду за додержанням законів в оборонно-промисловому комплексі).

Чи то відділ захисту інтересів громадян і держави у сфері земельних відносин Головного управління представництва в суді, захисту інтересів громадян та держави при виконанні судових рішень до компетенції якого відноситься реалізація наглядових та представницьких повноважень у сфері земельних відносин.

У цьому сенсі цікавим є звернення 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 [38, 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 15.03.1934 року «Про організаційні заходи в області радянського і господарського будівництва» [49].

Відповідно до рішень XVII з'їзду ВКП(б) та на підставі постанови ЦВК і РНК СРСР від 15.03.1934 року, прокурор СРСР І.О. Акулов видав наказ від 25.03.1934 року № 76 «Про перебудову апарату 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 єдиначалля 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...».

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 [50, с.108–110].

Вважаємо, що 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 прокуратури, враховуючи, що особливості організаційної побудови системи (внутрісистемні особливості) безпосередньо впливають на ефективність реалізації повноважень з позиції досягнення кінцевої мети діяльності.

Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що організація ефективної прокуратури залежить від низки чинників: *по-перше*, від умов, в яких вона відбувається та принципів, на яких базується; *по-друге*, від змісту та узгодженості роботи суб'єктів її організації; *по-третє*, від правильної (методологічно) побудови структури Закону України «Про прокуратуру» та дотримання правил законодавчої техніки при викладенні норм, їх чіткості і ясності; зрозумілості змісту правових понять і категорій; чіткого розмежування компетенції прокуратури з компетенцією інших правоохоронних, контролюючих органів і правозахисних суб'єктів; *по-четверте*, від правильно побудованої організаційної структури прокурорської системи та апаратів прокуратур.

Наведеними чинниками перелік не обмежується, адже організація прокуратури залежить і від рівня фінансування, крім того, враховуючи, що компетенцію органу реалізують конкретні працівники – від їх чисельності та рівня професіоналізму.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гусаров В. Н. Проблемы организации работы городской (районной) прокуратуры: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.11 / Гусаров Владимир Николаевич ; Нац. юрид. акад. Украины. – Х., 1995. – 182 с.
2. Мичко М. І. Проблеми організації роботи апарату обласної прокуратури: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.11 / Мичко М. І.; Нац. юрид. акад. України. – Харків, 1995. – 168 с.
3. Мудров А. Належна організація роботи – запорука успіху / А. Мудров // Вісник прокуратури. – 2003. – №7. – С. 8–11.
4. Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации : учеб. / под. ред. проф. А. Ф. Смирнова. – М. : Ин-т повышения квалификации руковод. кадров Генпрокуратуры РФ, 2005. – 336 с.
5. Організація роботи районної (міської) прокуратури : наук.-практ. посіб. / за заг.

ред. Г. Середи. – Кіровоград : МПП Антураж А., 2009. – 468 с.

6. Каркач П. М. Організація роботи прокуратури міста, району: метод. посіб. з орг. роботи в міських, районних прокуратурах / П. М. Каркач. – 2-ге вид., доп. – Х. : Право, 2010. – 320 с.

7. Основи організації роботи та управління в органах прокуратури: підруч. / за заг. ред. В. П. Пшонки, О. М. Литвака. – К. : Алерта, 2013. – 486 с.

8. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. – К. : Ірпінь: Перун, 2009. – 1736 с.

9. Постанова Верховної ради України «Про Концепцію судово-правової реформи в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2296-12>.

10. Висновок № 190 (1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_590.

11. Подкопаев С. Реформа прокуратури України на сучасному етапі / Подкопаев С., Матвієць А., Люлько С. // Вісник прокуратури. – 2012. – № 11. – С. 14–20.

12. Пшонка В. Роль прокуратури в забезпеченні національної безпеки України / Пшонка В. // Вісник Нац. акад. прокуратури України. – 2011. – № 2. – С. 5–10.

13. Якою бути українській прокуратурі? // Урядовий кур'єр. – 15.08.2006. – № 151 – С. 5.

14. Подкопаев С. Положення міжнародних документів про роль прокуратури поза кримінальною сферою / Подкопаев С., Філоненко А. // Європейські перспективи. – 2012. – № 4. – Ч. 2. – С. 73–77.

15. Із виступу Генерального прокурора України Віктора Пшонки на зустрічі з представниками Комітету ПАРЕ 15 квітня 2013 року // Вісник прокуратури. – 2013. – № 5. – С. 16–23.

16. Із виступу Генерального прокурора України Віктора Пшонки на засіданні колегії

за підсумками роботи у I півріччі 2013 року // Вісник прокуратури. – 2013. – № 7. – С. 3–14.

17. Консультації високого рівня щодо реформи органів прокуратури в Україні // Вісник прокуратури. – 2013. – № 4. – С. 3–4.

18. Із виступу Генерального прокурора України Віктора Пшонки на семінарі «Інтеграційний курс України та реформування кримінальної юстиції відповідно до європейських стандартів» 13 червня 2013 року // Вісник прокуратури. – 2013. – № 6. – С. 3–5.

19. Прокуратура незалежної України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/independent_ukraine.html?s=print.

20. Словник іншомовних слів: тлумачення, словотворення та слововживання / за ред. С. Я. Єрмоленко. – Харків : Фоліо, 2006. – 623 с.

21. Роль прокуратури в захисті прав человека и публичных интересов вне уголовно-правовой сферы: итоговый документ Конференции генеральных прокуроров стран Европы проводимой Советом Европы совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации : от 2–3 июля 2008 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.coe.int>.

22. Роль прокуратури за межами сфери кримінального права : висновок № 3 (2008) Консультативної ради європейських прокурорів прийнятий на 3-му пленарному засіданні (Страсбург, 15-17 жовтня 2008 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>.

23. Recommendation CM / Rec (2012) 11 of the Committee of Ministers to member States on the role of public prosecutors outside the criminal justice system [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.coe.int>.

24. Пшонка В. Концептуальні засади реформування прокуратури України / Пшонка В. // Прокуратура України: історія, сьогодення та перспективи : матеріали міжнародної наук.-практ. конф. (Київ, 25 листопада 2011 року) / [редкол.: Ю. М. Дьомін (відпов.

- ред.), М. К. Якимчук, І. М. Козьяков та ін.] – К. : Нац. акад. прокуратури України, 2012. – С. 6–10.
25. Зустріч членів української делегації з Секретарем Венеціанської комісії Томасом Маркертом // Вісник прокуратури. – 2013. – № 4. – С. 4.
26. Ківалов С. Сильна прокуратура по-європейськи – вимога часу / Ківалов С. // Вісник прокуратури. – 2012. – № 7. – С. 16–23.
27. Закон України «Про прокуратуру» : від 05.11.1991 р., № 1789–ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>.
28. Мычко Н. И. Европейская система прокуратур / Н. И. Мычко, Н. А. Голова. – Донецк : Изд-во «Ноулидж» (Донецкое отделение), 2011. – 487 с.
29. Указ Президента України «Про першочергові заходи із забезпечення діяльності Президента України» : від 25.02.2010 р., № 265/2010 [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/content/secretariat.html>.
30. Про План заходів із виконання зобов'язань України, що впливають з її членства в Раді Європи : від 12.01.2011 р., № 24/2011 [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/12867.html>.
31. Розпорядження Президента України «Про робочу групу з питань реформування прокуратури та адвокатури» : від 22.11.2011 р., № 362/2011-рп [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/14200.html>.
32. Андрей Портнов: прокуроры лишаются безграничной власти [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kommersant.ua/doc/2246228>.
33. Положення про Міністерство юстиції України / затв. Указом Президента України : від 06.04.2011 р., № 395/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/395/2011>.
34. Інститут законодавства Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://instzak.rada.gov.ua/instzak/control/uk/index>.
35. Національна академія прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ap.gp.gov.ua/ua/05_01.html#folder_05.
36. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Статуту Національної академії правових наук України» : від 26.12.2011 р., № 1375 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1375-2011-p>.
37. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького Національної академії наук України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://idpnap.in.ua>.
38. Манохин В. М. Порядок формирования органов государственного управления / В. М. Манохин. – М. : Госюриздат, 1963. – 183 с.
39. Юридична енциклопедія: В 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 2003. – Т. 5: П–С. – 736 с.
40. Словник української мови: в 11 томах. – Т.8. – Київ : Наукова думка, 1977. – 927 с.
41. Даль В. Толковый словарь великорусского языка. – Том 3 С.Петербург : Изд. М. О. Вольфа, 1882. – 576 с.
42. Муравьев Н. В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности : пособие для прокурорской службы. Прокуратура на Западе и в России. Т. 1 / Муравьев Н.В., прокурор Моск. судеб. палаты. – М.: Унив. тип., 1889. – 566 с.
43. Статус органів публічного обвинувачення: міжнародні стандарти, зарубіжне законодавство і пропозиції щодо реформування в Україні / за заг. ред. О. А. Банчука. – К. : Атіка, 2012. – 624 с.
44. Михайленко О. Проблеми функцій у системі органів прокуратури України / Михайленко О. // Вісник Акад. прокуратури України. – 2006. – № 1. – С. 33–37.

45. Ломовский В. Д. Сущность и задачи прокурорского надзора в СССР : автореф. дис. на соискание ученой степени докт. юрид. наук / В. Д. Ломовский. – Ленинград, 1989. – 31 с.

46. Задоренко І. Проблеми розмежування компетенції між екологічними, транспортними та територіальними прокуратурами / Задоренко І., Подкопаєв С. // Вісник Нац. акад. прокуратури України. – 2012. – №1. – С. 13–16.

47. Наказ Генерального прокурора України «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» : від 26.12.2011 р., № 1гн // [Електронний ресурс].

– Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>.

48. Структура Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>.

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

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

Подкопаев С. В. Организация прокуратуры Украины / С. В. Подкопаев // Форум права. – 2013. – № 2. – С. 447–458 [Електронний ресурс].

Розглядається процес реформування органів прокуратури в Україні на сучасному етапі та аналізуються основні чинники організації прокуратури як державної інституції, що впливають або можуть впливати на формування її ефективної моделі. Звертається увага на умови та принципи організації, її суб'єкти, правові підстави та порядок проведення.

Подкопаев С.В. Организация прокуратуры Украины

Рассматривается процесс реформирования органов прокуратуры в Украине на современном этапе, анализируются основные факторы организации прокуратуры как государственной институции, что влияют или могут влиять на формирование ее эффективной модели. Обращается внимание на условия и принципы организации, ее субъекты, правовые основания и порядок проведения.

Podkopaev S.V. Prosecutor's Office Organization of Ukraine

Process of reforming of prosecutor's office in Ukraine at the present stage is considered, major factors of the organization of prosecutor's office as state institution that influence or can influence formation of its effective model. The attention to conditions and the principles of the organization, her subjects, legal grounds and a carrying out order is paid.