

## Судоустрій; прокуратура та адвокатура

УДК 342.5

Євген Безкровний \*

ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ В УМОВАХ  
ЇЇ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕФОРМУВАННЯ

У статті аналізуються законодавчі зміни діяльності прокуратури України та викладаються точки зору науковців щодо організації роботи в органах прокуратури. Розкривається організація роботи в органах прокуратури через вирішення комплексу питань, пов'язаних із конституційними повноваженнями прокуратури. Надаються пропозиції щодо вирішення проблем з організацією роботи в органах прокуратури в умовах її реформування, шляхом внесення законодавцем відповідних змін та доповнень до Закону України «Про прокуратуру».

**Ключові слова:** Конституція України, закон, накази Генеральної прокуратури України, організація роботи, органи прокуратури, функції, структура, підрозділ, керівник.

**Безкровний Е.А. Организация работы в органах прокуратуры в условиях ее законодательного реформирования.**

В статье анализируются законодательные изменения деятельности прокуратуры Украины и излагаются точки зрения ученых относительно организации работы в органах прокуратуры. Раскрывается организация работы в органах прокуратуры посредством решения комплекса вопросов, связанных с конституционными полномочиями прокуратуры. Предоставляются рекомендации относительно решения проблем по организации работы в органах прокуратуры, в условиях ее реформирования, путем внесения законодателем соответствующих изменений и дополнений к Закону Украины «О прокуратуре».

**Ключевые слова:** Конституция Украины, закон, приказы Генеральной прокуратуры Украины, организация работы, органы прокуратуры, функции, структура, подраздел, руководитель.

**Bezkrivnyi Ye.A. Organization of work in the prosecutor's office in the context of its legislative reform.**

The article analyzes the legislative changes in the activities of the prosecutor's office of Ukraine and outlines the views of scientists on the organization of work in the prosecutor's office. The organization of work in the bodies of the Prosecutor's Office is disclosed through solving a set of issues related to the constitutional powers of the prosecutor's office. Recommendations are given regarding the resolution of problems related to the organization of work in the prosecutor's office, in the conditions of its reform, by introducing appropriate changes and additions to the Law of Ukraine «On the Prosecutor's Office».

**Keywords:** Constitution of Ukraine, law, orders of the General Prosecutor's Office of Ukraine, organization of work, prosecution bodies, functions, structure, sub-division, chief.

*Постановка проблеми.* Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року передбачено, що систему прокуратури України становлять: Генеральна прокуратура України; регіональні прокуратури; місцеві прокуратури; військові прокуратури; Спеціалізована антикорупційна прокуратура. 30 вересня 2016 року набув чинності Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)». Внесені зміни значною мірою стосуються і організації роботи прокуратури. Зі змісту Конституції України повністю виключено розділ VII «Прокуратура», а функціональну діяльність прокуратури включено до розділу VIII «Правосуддя». Так, за статтею 131-1 Конституції України, до повноважень прокуратури віднесено: підтримання публічного обвинувачення в суді; організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням; вирішення відповідно до закону

інших питань під час кримінального провадження; нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

Таким чином, реформування системи прокуратури та суттєве звуження функціональних повноважень обумовлюють необхідність дослідження організації її роботи в нових умовах.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Питання організації роботи органів прокуратури досліджували М.К. Якимчук, П.М. Каракач, М.І. Косюта, В.В. Сухонос, О.Р. Михайленко, М.І. Мичко, Є.М. Блажівський, І.М. Козьяков, О.О. Долгий, В.В. Кулаков, В.Є. Загородний та інші науковці.

*Мета статті.* На підставі аналізу законодавства щодо діяльності органів прокуратури і відповідних досліджень науковців розкрити організацію роботи в органах прокуратури України та надати пропозиції стосовно її удосконалення шляхом внесення змін і доповнень до Закону України «Про прокуратуру».

*Виклад основного матеріалу дослідження.* Законодавцем на підставі Закону № 1401-VIII від 2 червня 2016 року виключено із тексту Конституції розділ VII «Прокуратура», відповідно прокуратура позбавлена функцій досудового розслідування; нагляду за додержанням і застосуванням законів; представництва інтересів громадян в суді; нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, що змінює і організацію роботи в органах прокуратури. Відповідно до статті 8 Конституції України, вона має найвищу юридичну силу, а її норми є нормами прямої дії, а тому підлягають неухильному виконанню, застосуванню та дотриманню.

За статтею 131-1 Конституції України організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом. Прокуратуру в Україні очолює Генеральний прокурор, якого призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Президент України. Згідно статті 6 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року, Генеральний прокурор особисто не менше одного разу на рік звітує перед Верховною Радою України на пленарному засіданні про діяльність органів прокуратури шляхом надання узагальнених статистичних та аналітичних даних. Отже, прокуратура формується державою, чинним законодавством наділяється державно-владними повноваженнями і здійснює функціональні повноваження виключно від імені держави.

Таким чином, включення нормативного регулювання питань прокуратури до розділу VIII «Правосуддя» Конституції України не призводить до автоматичного віднесення її до судової гілки влади. Оскільки прокуратура України не підпорядковується виконавчій або судовій владі і організаційно не належить до них, є підстави констатувати про не входження органів прокуратури до жодної з гілок державної влади.

Відповідно до правових норм розділу XV Конституції України «Перехідні положення», за прокуратурою зберігається функція досудового розслідування до початку функціонування органів, яким законом будуть передані відповідні функції, та функція нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій. Тимчасове збереження наведених функцій залишає у цьому напрямі діяльності практичні напрацювання з організації роботи в органах прокуратури.

Варто звернути увагу, що за Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року прокуратура наділена повноваженнями з розгляду та вирішення звернень через призму функціональних повноважень. У зв'язку з цим виникає потреба статтю 2 наведеного Закону доповнити пунктом 4 такого змісту: «Прокурори проводять особистий прийом і розглядають звернення громадян та юридичних осіб у межах виконання покладених на прокуратуру функцій, а Рада прокурорів України та Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів – відповідно до встановлених цим Законом повноважень». Водночас, якщо в

Генеральній прокуратурі України створено управління, а в регіональних прокуратурах відділи по роботі зі зверненнями, то у військових прокуратурах регіонів за штатним розписом не передбачено відділу, відповідального за роботу у наведеному напрямі.

Виходячи зі змін чинного законодавства щодо діяльності органів прокуратури, Генеральним прокурором 19 січня 2017 року видано наказ № 15 «Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України».

Звернемося до розкриття визначення організації роботи в органах прокуратури.

М.К. Якимчук під організацією роботи в органах прокуратури розуміє комплекс (систему) заходів і дій, спрямованих на раціональний розподіл повноважень й узгодженість індивідуальних дій прокурорів, створення та підтримання належних умов праці й організаційного порядку, а також нормального психологічного клімату в колективі з тим, щоб забезпечити злагоджену роботу прокуратури загалом з реалізацією завдань і функцій, сформульованих у Конституції України, Законі України «Про прокуратуру» та інших нормативно-правових актах, у тому числі наказах Генерального прокурора України [1, с. 29]. П.М. Каракач стверджує, що організація роботи в органах прокуратури означає вжиття заходів, спрямованих на раціональний розподіл роботи, створення умов для праці й належного організаційного порядку, а також постановку перед колективом конкретних завдань і контроль за їх виконанням [2, с. 18].

В.В. Кулаков зазначає, що організація роботи в органах прокуратури – це комплекс заходів, спрямованих на впорядкування як прокурорської системи в цілому та її структурних підрозділів, так і діяльності посадових осіб прокуратури із впорядкування та оптимізації прокурорської праці [3, с. 7]. М.І. Мичко визначає, що це поняття охоплює: 1) організацію діяльності прокурорської системи в цілому, а також у межах окремих регіонів; 2) організацію роботи окремих органів прокуратури (апаратів обласних, районних, міжрайонних прокуратур); 3) організацію колективної праці прокурорських працівників на рівні окремих структурних підрозділів органів прокуратури (управлінь, відділів); 4) організацію індивідуальної праці прокурорів. Усі зазначені рівні організації роботи тісно взаємопов'язані і практично є неподільними. Проте як в теоретичному, так і практичному аспектах розмежування рівнів організації роботи є не лише можливим, а й необхідним, оскільки на кожному з них управлінські засоби і способи мають свої специфічні форми та методи реалізації [4, с. 16].

Загородний В.Є. пропонує розглядати організацію роботи в прокуратурі як створення умов для ефективного здійснення прокуратурою та її органами і посадовими особами поставлених перед ними завдань і закріплених за ними функцій шляхом встановлення правил, що стосується розпорядку діяльності прокуратури і прийняття управлінських рішень по окремих напрямках управлінської діяльності [5].

Розглядаючи різноманітні думки науковців з приводу визначення організації роботи в органах прокуратури, слід відмітити головні питання, які нею охоплюються, а саме: розподіл службових обов'язків між прокурорськими працівниками; планування роботи; інформаційно-аналітичне забезпечення; контроль за виконанням покладених завдань; первинний облік та статистична звітність; підготовка прокурорських кадрів.

Робота органів прокуратури організовується за територіальним і функціональним (предметним) принципами. Розмежування повноважень між органами прокуратури щодо виконання покладених на них функцій є прерогативою Генеральної прокуратури України і здійснюється через видання Генеральним прокурором галузевих наказів. Особливо важливими організаційно-управлінськими чинниками є визначення оптимальної структури, кількісного складу прокурорів та інших працівників прокуратур, належний розподіл обов'язків між їх керівництвом і працівниками, з урахуванням загальних обсягів роботи та індивідуального навантаження.

Розподіл функціональних обов'язків між прокурорськими працівниками – це належним чином організована робота по виконанню покладених на прокуратуру функцій. Керівник прокуратури та його заступники, виконуючи адміністративні повноваження, приймають на себе в основному організаційно-управлінські функції, що не позбавляє їх права особисто

реалізовувати конкретні конституційні функції, покладені на прокуратуру. Розподіл функціональних обов'язків між працівниками структурних підрозділів здійснюється їх керівниками і затверджується керівництвом Генеральної прокуратури України, регіональних прокуратур, відповідно до компетенції. Обов'язки між працівниками місцевих прокуратур, з урахуванням їх структури, мають розподілятися наказами керівників зазначених прокуратур. При цьому варто зазначити, що важливі процедурні питання організації та порядку роботи Генеральної прокуратури України та регіональних прокуратур визначаються регламентами. Згідно наказу Генерального прокурора № 15 від 19 січня 2017 року «Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України», у регламентах встановлюються основні засади, порядок і методи управлінської діяльності, зокрема, з питань розподілу повноважень між керівниками різного рівня, роботи структурних підрозділів та їх взаємодії, підготовки і розгляду документів, прийняття організаційно-розпорядчих актів, планування роботи, виїздів до прокуратур, виклику керівників та працівників прокуратур до прокуратур вищого рівня, підготовки та проведення нарад, контролю виконання, аналітичної та методичної роботи.

Практичний досвід організації роботи в органах прокуратури засвідчує, що найбільш оптимальним у Генеральній прокуратурі України та регіональних прокуратурах є складання квартальних планів роботи. В планах, як правило, зазначаються перевірки стану організації роботи з окремих напрямів прокурорської діяльності, надання практичної допомоги, заходи аналітичного та навчально-методичного характеру. Для місцевих прокуратур плани роботи не є обов'язковим атрибутом. Водночас керівники місцевих прокуратур не позбавляються права на складання планів роботи, вирішення ними самостійно цього питання повинно знаходитися в площині потреб їх практичної діяльності та виходити зі стану законності.

Інформаційне забезпечення є важливим аспектом ефективної діяльності прокуратури. І.В. Європіна визначає «інформаційне забезпечення прокурорської діяльності» як сукупність організаційних, правових, матеріально-технічних та інших заходів щодо цілеспрямованого збору, обліку, опрацювання інформації, необхідної для практики органів, підрозділів і посадових осіб прокуратури, її збереження, документального оформлення та реалізації. Сутність зазначеного поняття вбачається у вигляді пошуку та збору інформації, необхідної і достатньої для вирішення поставлених перед прокуратурою завдань; її накопиченні, обліку, оцінюванні, систематизації, групуванні для подальшого використання. До джерел та носіїв інформації в органах прокуратури автор відносить органи державного управління і контролю, правоохоронні та судові органи, юридичних та фізичних осіб тощо [1, с. 84–85]. Важливими носіями інформації виступають статистичні звіти; таблиці основних показників роботи; матеріали моніторингу Єдиного реєстру досудових розслідувань; аналітичні вивчення прокурорської практики; дані контролюючих органів; звернення народних депутатів України, депутатів місцевих рад, громадян та юридичних осіб; виступи у засобах масової інформації.

Що стосується аналітичної діяльності в органах прокуратури, то необхідно звернутися до розкриття її суті. Аналіз та узагальнення як методи дослідницької діяльності взаємопов'язані і органічно доповнюють одне одного. Аналіз або узагальнення – це документ, що створюється у практичній прокурорській діяльності, і в якому міститься критична оцінка проведеної роботи, виокремлюються найбільш актуальні для конкретної прокуратури проблеми, визначаються шляхи їх вирішення. Як свідчить практика, аналітична робота повинна здійснюватися у Генеральній прокуратурі України та прокуратурах регіонального рівня лише за необхідності поглибленого, комплексного дослідження проблем додержання законності, протидії злочинності, питань організації виконання покладених на прокуратуру функцій та завдань. Результати аналітичних досліджень дають можливість розробити заходи до усунення недоліків та вносити конкретні пропозиції щодо підвищення ефективності роботи, удосконалення нормативних і відомчих актів, які стосуються організації прокурорської діяльності.

Організація первинного обліку і статистичної звітності є невід'ємним елементом діяльності органів прокуратури України, оскільки дає змогу отримувати інформацію про

стан законності, планувати організацію роботи прокуратури та здійснювати контроль за виконанням у даній сфері.

Статистична інформація існує у вигляді первинних даних відносно респондентів, статистичних даних, що пройшли одну чи декілька стадій опрацювання та накопичені на паперових, магнітних та інших носіях або в електронному вигляді, а також аналітичних матеріалів, підготовлених на підставі цих даних. Первинні дані – це інформація щодо кількісної та якісної характеристик явищ і процесів, подана респондентами під час статистичних спостережень [6, с. 56–57].

Відповідно до наказу Генерального прокурора України № 275 від 16 жовтня 2015 року (зі змінами, внесеними наказом Генеральної прокуратури України № 319 від 7 вересня 2016 року) «Про організацію діяльності органів прокуратури з питань ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, статистики та її аналізу» відповідальність за стан організації роботи щодо ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань та статистики покладається безпосередньо на керівників прокуратур [7].

Важливим елементом організації роботи в органах прокуратури є контрольна діяльність. В.С. Бабкова організаційно-контрольну діяльність у прокуратурі визначає як врегульовану нормами права і здійснювану в процесуальній формі уповноваженими суб'єктами діяльність, спрямовану на виявлення ступеня досягнення визначених у законі цілей установленими способами і засобами, а також на оцінку роботи органів прокуратури та її посадових осіб; результати цієї діяльності фіксуються в процесуальних документах. Контроль у прокуратурі – це діяльність щодо реалізації цілей, визначених у Конституції України і в Законі України «Про прокуратуру». Цілі діяльності, які мають чітко виражені кількісні та якісні показники, характеризують використання прокурором установлених законом повноважень, досягаються шляхом впливу суб'єкта контролю на об'єкт контрольної діяльності [8, с. 5–6]. До основних завдань контролю в органах прокуратури варто віднести: встановлення фактичного стану організації її роботи; забезпечення належної системи постановки контролю за виконанням поставлених завдань; своєчасне викриття, усунення та упередження недоліків в організації діяльності прокуратури і підготовка конкретних пропозицій стосовно їх усунення; вжиття дієвих заходів до підвищення результативності роботи з конкретними пропозиціями щодо її удосконалення.

Організація роботи в органах прокуратури забезпечується належною підготовкою прокурорських кадрів. У розділі V Закону України «Про прокуратуру» регламентовано порядок призначення кандидатів на посаду прокурора, а саме: громадянина України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше двох років та володіє державною мовою. Добір кандидатів на посаду прокурора здійснюється на конкурсних засадах, Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів проводить конкурс на зайняття вакантних посад прокурора на підставі рейтингу кандидатів. За результатами конкурсу Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів надсилає керівникові відповідної прокуратури подання про призначення кандидата на посаду прокурора органу прокуратури, на зайняття вакантної посади, в якому кандидат подавав заяву. Керівник прокуратури за наслідками спеціальної перевірки своїм наказом призначає кандидата на посаду прокурора. Керівнику прокуратури необхідно створити гармонійне співвідношення досвідчених та новопризначених прокурорських працівників, організувати надання прокурорам з відсутнім досвідом роботи методичної та практичної допомоги, забезпечити проведення їх стажування в галузевих підрозділах регіональних прокуратур та Генеральної прокуратури України.

В умовах законодавчого реформування органів прокуратури організація роботи в ній охоплює вирішення комплексу питань, пов'язаних із конституційними повноваженнями органів прокуратури, в тому числі і щодо структури місцевих прокуратур, забезпечення належного виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, установлених для відповідної адміністративної посади, відбудовування в рамках чинного законодавства взаємовідносин з органами державної влади та місцевого самоврядування. Окрім того має місце ситуація, коли повноваження однієї місцевої прокуратури розповсюджуються на значну кількість адміністративно-територіальних

одиниць. У зв'язку з цим у структурі місцевих прокуратур створюються підрозділи, які знаходяться на великій відстані від керівництва прокуратури, що послаблює їх контроль за прокурорами відділів. Водночас передбачена Законом України «Про прокуратуру» посада керівника підрозділу (відділу) потребує нормативного визначення його повноважень, в першу чергу, стосовно забезпечення належної організації роботи особового складу прокуратури. Як засвідчує практика, неповнота укомплектування структурних підрозділів вкрай негативно відображається на діяльності прокуратури в цілому. Водночас через віддаленість керівництва місцевої прокуратури від місць дислокації відділів виникають складності у погодженні окремих процесуальних документів, у тому числі і тих, які пов'язані з державною таємницею. З метою удосконалення організації роботи та управління і використання сучасних інформаційних технологій виникає потреба в розробці та запровадженні системи електронного документообігу із застосуванням електронного підпису.

**Висновок.** Організація роботи в органах прокуратури потребує значних змін, виходячи із повноважень, покладених на неї Конституцією України та Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року, і повинна орієнтуватися виключно на забезпечення ефективного виконання закріплених за нею законодавством функцій з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

**Список використаних джерел:**

1. Основи організації роботи та управління в органах прокуратури України: підруч. / [Є.М. Блажівський, М.К. Якимчук, І.М. Козьяков, І.М. Європіна та ін. К. : Алерта, 2013. 486 с.
2. Каракач П.М. Організація роботи прокуратури міста, району : методичний посібник з організації роботи в міських, районних прокуратурах. Х. : «Право», 2008. 352 с.
3. Кулаков В.В. Проблеми організації роботи апарату обласної прокуратури по нагляду за додержанням законів органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10. Х., 1999. 20 с.
4. Мичко М.І. Теоретичні і практичні проблеми організації роботи в апараті прокуратури області : монографія. Донецьк, 2000. 160 с.
5. Загородний В.Є. Основні напрями організації роботи районних прокуратур : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2009. 20 с.
6. Статистичний облік і звітність в органах прокуратури України : наук.-практ. посіб. / [Європіна І.В., Кальман О.Г., Кидисюк О.І. та ін.]; за ред. Г.М. Титарчука, М.К. Якимчука. К. : Алерта, 2012. 198 с.
7. Про організацію діяльності органів прокуратури з питань ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, статистики та її аналізу : наказ Генерального прокурора України № 275 від 16 жовтня 2015 року (зі змінами, внесеними наказом Генеральної прокуратури України від 07.09.2016 № 319). URL: <http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?m=publications&t=rec&id=94102>
8. Бабкова В.С. Організаційно-правові проблеми контролю в прокурорській діяльності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10. Х., 1998. 17 с.

*\* Безкровний Євген Анатолійович – кандидат юридичних наук, викладач відділу підготовки прокурорів з організації роботи в органах прокуратури Національної академії прокуратури України.*

*Стаття надійшла до редакції 13 березня 2018 р.*