

УДК 347.454 (477)

Владіслав Селезньов,*канд. юрид. наук, доцент,
доцент кафедри організації судових, правоохоронних органів та адвокатури
Національного університету «Одеська юридична академія»***Олександр Курганський,***старший викладач кафедри організації судових, правоохоронних органів та адвокатури
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ СУЧАСНОЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ – ВИМОГИ СЬОГОДЕННЯ

Стаття присвячена аналізу організаційно-правової діяльності сучасної системи органів прокуратури, її реформування і вдосконалення. Визначаються важливі методи забезпечення належної організації роботи в органах прокуратури. Вивчається аспекти ефективності діяльності колегіальних органів у прокурорській системі.

Ключові слова: прокуратура, організація роботи, накази прокуратури, робота колегії.

Постановка проблеми: вдосконалення шляхів і методів діяльності системи органів прокуратури України на сучасному етапі.

Наявність принципів організації і діяльності прокуратури, а також принципів організації роботи її органів зумовлюють сутність, зміст, структуру організації діяльності тих чи інших органів прокуратури.

Від того, як буде організована робота, залежить ефективність здійснення функцій, покладених на єдину систему прокуратури, а також виконання завдань прокурорського нагляду за додержанням законів. Конкретна організація роботи в органах прокуратури, її структура законом не визначається. І нормативно це визначити практично неможливо, тому що організація роботи залежить від конкретних органів регіонів прокуратури, їх кадрового забезпечення, специфіки районів, регіонів, у яких функціонують ті чи інші прокуратури, та конкретних завдань, що ними виконуються. Так, важко поєднувати в плані організації роботи прокуратури великих промислових міст із прокурорами сільської місцевості, курортних зон тощо. Організація роботи в тих чи інших органах прокуратури може мати ситуативний, динамічний характер» [1, с. 83]. Ця думка відомого правознавця, професора О. Р. Михайленка є дуже актуальною і сьогодні.

І хоча в новому Законі України «Про прокуратуру», у ст. 3, визначаються засади діяльності прокуратури замість принципів організації і діяльності прокуратури старого Закону України «Про прокуратуру» (ст. 6), актуальність організації діяльності прокуратури України на тепер не зменшується. Тому що організаційні заходи, управління всією системою органів прокуратури України – це загалом діяльність, спрямована на оптимізацію роботи з виконання завдань і функцій прокурорської системи, покладених на неї Конституцією України і Законом України «Про прокуратуру».

«Особливу роль в організації роботи органів прокуратури відіграють нормативні акти Генерального прокурора України, що видаються на підставі статті 15 Закону України «Про прокуратуру», – визначав свого часу Генеральний прокурор України О. І. Медведько [3, с. 4].

Нині повноваження Генерального прокурора України закріплені в новому Законі України «Про прокуратуру», в статті 9, де визначається, що він організовує діяльність органів прокуратури України..., затверджує акти з питань щодо організації діяльності органів прокуратури..., видає накази з питань, що належать до його адміністративних повноважень, на основі та на виконання Конституції і законів України.

Галузеві накази Генерального прокурора, Регламент Генеральної прокуратури України, положення, інструкції, вказівки та інші нормативні документи Генерального прокурора України охоплюють усю багатогранну практичну діяльність органів прокуратури і конкретизують порядок її здійснення на різних напрямках.

У новому Законі України «Про прокуратуру», у статті 17 про підпорядкування прокурорів та виконання наказів і вказівок, зазначається: «Прокурори здійснюють свої повноваження у межах, визначених законом, і підпорядковуються керівникам виключно в частині виконання письмових наказів адміністративного характеру, пов'язаних з організаційними питаннями діяльності прокурорів та органів прокуратури.

Генеральний прокурор України має право видавати письмові накази адміністративного характеру, що є обов'язковими до виконання всіма прокурорами» [2].

Усі зазначені заходи мають бути спрямовані на роботу з кадрами та підвищення їх кваліфікації, планування роботи, контроль і перевірку виконання, керівництво, діловодство, облік і звітність, узагальнення прокурорської практики та її аналіз, систематизацію законодавства,

роботу зі зверненнями фізичних та юридичних осіб до прокуратури, а також матеріально-технічне, фінансове та правове забезпечення.

Крім внутрішньовідомчих, суто прокурорських організаційних питань, законодавець окремо визначає, що органи прокуратури України «...координують діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності, координаційні повноваження прокуратури здійснюють шляхом проведення спільних нарад, створення міжвідомчих робочих груп, а також проведення узгоджених заходів, здійснення аналітичної діяльності».

Порядок організації роботи з координації діяльності правоохоронних органів, взаємодії органів прокуратури із суб'єктами протидії злочинності визначається положенням, що затверджується спільним наказом Генерального прокурора України, керівників інших правоохоронних органів і підлягає реєстрації у Міністерстві юстиції України (п. 2 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру»).

Усі ці комплексні заходи вимагають потужної нормативно-правової і практичної діяльності від прокуратури, спрямованої на реалізацію завдань і функцій, покладених на прокуратуру України згідно з новим Законом України «Про прокуратуру». До речі, згідно зі структурою Генеральної прокуратури та регіональних прокуратур у них діють відповідні спеціальні підрозділи, які призначені безпосередньо займатися організацією роботи в прокуратурі та контролем виконання (організаційно-контрольні підрозділи).

Разом із тим аналіз масиву чинних підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на організацію роботи в прокуратурі України, показує, що один із провідних наказів Генерального прокурора України «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» № 1 гн діє з 26 грудня 2011 року [4] (з деякими змінами ГПУ від 05.04.2012, від 12.07.2012, від 05.07.2013, та від 13.11.2013) й донині. Іншого, сучасного, такого, що відповідає новому Закону України «Про прокуратуру», так і не видано.

Регламент Генеральної прокуратури України затверджений Наказом Генерального прокурора України 12.04.2012 № 35 [5] (зі змінами ГПУ 22.03.2013, 12.04.2013, 13.11.2013, 18.11.2014).

Наказ Генерального прокурора України від 16.01.2013 № 1/1гн «Про координацію діяльності правоохоронних органів в сфері протидії злочинності та корупції» [6] та Положення про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції, затверджений спільним наказом Генерального прокурора України та керівниками правоохоронних органів від 11.02.2013 № 5/132/21/4/82/ОД-13/10, на сайті Міністерства юстиції України не значиться як зареєстрований.

Відсутність таких сучасних нормативно-правових актів, що регламентують організацію роботи в прокуратурі, зареєстрованих на сайті Міністерства юстиції України згідно з вимогами Закону України «Про прокуратуру» викликає

запитання щодо реалізації належного сучасного рівня організації цієї важливої роботи.

З огляду на це, регіональні та інші органи прокуратури позбавлені можливості видавати власні відповідні нормативно-правові акти щодо організації роботи відповідно до вимог сьогодення.

Крім того, на жаль, у новому Законі України «Про прокуратуру» зовсім не йдеться про використання в системі органів прокуратури України такого важливого організаційно-управлінського органу, як колегія.

У Законі України «Про прокуратуру» від 05.11.1991, у ст. 14 «Генеральна прокуратура України», у ч. 3, визначалося: «У Генеральній прокуратурі України утворюється колегія у складі Генерального прокурора України (голови), його першого заступника, заступників, прокурора АРК, інших керівних працівників органів прокуратури». А ст. 18 цього Закону прямо присвячувалась колегії органів прокуратури, де визначалося: «Колегія прокуратури є дорадчим органом і розглядає найбільш важливі питання, що стосуються додержання законності, стану правопорядку, діяльності органів прокуратури, виконання наказів Генерального прокурора України, кадрові питання, заслуховують звіти підпорядкованих прокурорів, начальників структурних підрозділів та інших працівників прокуратури».

На засіданнях колегій могли заслуховуватись повідомлення і пояснення керівників міністерств, відомств, органів державного управління, нагляду та контролю, підприємств, установ і організацій, їх об'єднань, інших посадових осіб із приводу порушень законодавства.

Рішення колегії доводяться до відома працівників органів прокуратури» [7].

Зрозуміло, що з позбавленням прокуратури так званого «загального нагляду» цю статтю можна було б відкоригувати. Але чи можна було її позбавляти колегіального обговорення і прийняття рішень щодо внутрішньовідомчої організації діяльності щодо виконання завдань і функцій, координаційної роботи з усіма правоохоронними системами, спрямованої на боротьбу зі злочинністю, вдосконалення цієї роботи з усіх напрямів діяльності всієї прокурорської системи України.

До речі, раніше згаданий наказ Генерального прокурора України від 26.12.2011 за № 1 гн «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України», який є чинним, з останніми змінами від 13.11.2013, передбачає діяльність колегії в органах прокуратури, де зафіксовано:

«п. 18 За необхідності колегіального обговорення питань діяльності органів прокуратури виносити їх на розгляд колегії або оперативних нарад. Рішення з цього приводу приймати у кожному конкретному випадку відповідному прокуророві на підставі наданих доповідних записок або інших матеріалів.

п. 18.1 На засіданнях колегії розглядати найбільш важливі питання, що стосуються додержання законності, стану правопорядку, діяльності органів прокуратури, виконання нака-

зів Генерального прокурора України, кадрові питання, крім тих, що належать до компетенції атестаційної комісії.

п. 18.2 За наслідками обговорення приймати рішення, які з огляду на стан законності повинні містити об'єктивну оцінку прокурорсько-слідчої діяльності, позитивні тенденції, причини недоліків і прорахунків у роботі, конкретні завдання, спроби, строки їх виконання та виконавців.

п. 18.3 Підсумкові засідання колегії за участі підпорядкованих прокурорів проводити, як правило, двічі на рік. У прийнятих рішеннях визначати пріоритетні напрями прокурорсько-слідчої діяльності на наступний період та завдання апаратів.

п. 18.4 Звіти заступників прокурорів обласного рівня, керівників структурних підрозділів заслуховувати на засіданнях колегії за наявності суттєвих недоліків у роботі, а підпорядкованих прокурорів – також за результатами комплексних перевірок. У разі виконання питань щодо відповідності зазначених осіб займаній посаді ініціювати внесення його на розгляд атестаційної комісії, а в передбачених законом випадках порушувати питання щодо притягнення їх до дисциплінарної відповідальності.

п. 18.5 Керівників і посадових осіб інших державних органів запрошувати на засідання колегії чи на оперативні наради у разі необхідності заслуховування їх повідомлень і пояснень з приводу порушень законодавства».

Стосовно наявності колегії у Генеральній прокуратурі України йдеться й у чинному Регламенті Прокуратури від 12.04.2012, з останніми змінами від 18.11.2014. Наприклад, щодо планування роботи: планувати «... пропозиції до орієнтованого графіка проведення засідань колегії» (п. 3.2.), «доповідні записки, аналітичні та інші документи до виконання планових заходів повинні містити конкретні пропозиції щодо їх реалізації (розгляду на засіданні колегії)» (п. 3.9), «... що свідчать про кінцеву реалізацію заходу (рішення колегії)» (п. 3.13). А розділ 5 цього Регламенту, що складається з 29 підпунктів, повністю призначений організації роботи колегії Генеральної прокуратури України.

За такого широкого діапазону організаційних питань, що має розглядати цей колегіальний орган, недоцільно відмовитись від нього взагалі.

До речі, відомо, що колегії в органах прокуратури України практично не працюють, а склад колегії сучасної Генеральної прокуратури України навіть ніким не затверджений.

Але, якщо говорити за аналогією про наявність колегії у інших державних органах, і навіть у Європейських структурах, то вони успішно діють як важливий інструмент впливу на загальну організацію й оптимізацію роботи відповідних інститутів.

Аналіз організації діяльності Генеральної прокуратури за період 2016-2017 років показує, що цей напрям роботи значно активізувався. Так, загальна кількість наказів Генерального прокурора з різних напрямів організаційної діяльності збільшилась. Загальна кількість таких актів вже більше двох десятків.

До того ж, на особливу увагу заслуговує наказ Генерального прокурора № 15 від 19.07.2017 «Про основні засади організаційної роботи в органах прокуратури України». У цьому наказі відзначається необхідність забезпечення належної організації діяльності підпорядкованих органів прокуратури та працівників, спрямування її на ефективне виконання покладених на прокуратуру функцій. Першочергова увага надається удосконаленню організації роботи, управління та контролю виконання, впровадженню новітніх форм і методів у тому числі з використанням сучасних інформаційних технологій. Звертається увага на застосування таких організаційних форм, як надання вказівок прокурору нижчого рівня, погодження прийняття ним певних рішень. Робота органів прокуратури має організовуватися за територіальним та функціональним (предметним) принципами. Розмежування повноважень між органами прокуратури щодо виконання покладених на них функцій повинно здійснюватися відповідно до наказів Генерального прокурора, а також наказів керівників регіональних прокуратур, які також забезпечують організацію діяльності прокуратур нижчого рівня. Розподіл обов'язків між керівниками регіональних та місцевих прокуратур визначається наказами генерального прокурора. Важливі процедурні питання організації та порядку роботи Генеральної прокуратури і регіональних прокуратур визначаються регламентами. 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-порядкових актів, планування роботи, виїздів до прокуратур, виклику керівників та працівників прокуратури до прокуратури вищого рівня, підготовки та проведення нарад, контролю виконання, аналітичної та методичної роботи. Доручається керівникам прокуратур у межах наданих законом повноважень координувати діяльність правоохоронних органів відповідно до рівня у сфері протидії злочинності.

У вказаному наказі Генерального прокурора визначається, що «основними критеріями оцінки ефективності діяльності органів прокуратури вважати: додержання Конституції та законів України при здійсненні прокурорських повноважень відповідно до визначених засад діяльності прокуратури, забезпечення належної організації роботи і управління, повноти та своєчасності вжиття заходів до усунення порушень закону, реальний захист та поновлення порушених прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави, відшкодування завданих збитків» [8].

Виходячи з цього наказу можна зробити висновок, що стосовно організації діяльності органів прокуратури зберігається ключовий принцип єдності та централізації прокурорської системи України, а також використання повного переліку складників щодо організаційної діяльності. Але, на наш погляд, спостерігається відсутність такої важливої складової частини

організації діяльності органів прокуратури, як функціонування колегій Генеральної та регіональних прокуратур. Замість цього використовується формат оперативної наради.

На наш погляд, важливим є той факт, що згідно з наказом Генерального прокурора України від 5 серпня 2016 року № 283 «Про створення робочої групи з питань реформування органів прокуратури (громадська рада з питань реформи)» при Генеральній прокуратурі створена та діє така група у складі 28 осіб, як представників прокуратури, так й інших фахівців з цих питань [9].

На підставі визначеного можна зробити висновок, що останнім часом система органів прокуратури зробила значні кроки на шляху подальшого вдосконалення організації її діяльності відповідно до сучасних викликів.

Список використаних джерел:

1. Михайленко О.Р. Прокуратура України / О.Р. Михайленко. – Київ: Юрінком Інтер, 2005. – С. 83.
2. Про прокуратуру : Закон України : у редакції Закону № 1697-VII від 14 жовтня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
3. Медведько О.І. Прокуратура України / О.І. Медведько. – Київ: Юрінком Інтер, 2009. – С. 4.

Статья посвящена анализу организационно-правовой деятельности современной системы органов прокуратуры, ее реформирования и совершенствования. Определяются важные методы обеспечения надлежащей организации работы в органах прокуратуры. Изучаются аспекты эффективности деятельности коллегиальных органов в прокурорской системе.

Ключевые слова: прокуратура, организация работы, приказы прокуратуры, работа коллегии.

The article is devoted to the analysis of organizational and legal activity of the modern system of prosecutor's offices, its reformation and improvement. The important methods for ensuring proper organization of work in the prosecutor's office are determined. The aspects of the effectiveness of collegial bodies in the prosecution system are studied.

Key words: prosecutor's office, organization of work, orders of the prosecutor's office, work of the college.

4. Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України : наказ Генерального прокурора України № 1гн від 26 грудня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://document.ua/pro-organizaciyu-roboti-i-upravlinnja-v-organah-prokuraturi--doc82202.html>.

5. Регламент Генеральної прокуратури України, затверджений Наказом Генерального прокурора України № 35 від 12.04.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://document.ua/prozatverdzhennja-reglamentu-generalnoyi-prokuraturi-ukrayi-doc96882.html>.

6. Наказ Генерального прокурора України від 16.01.2013 № 1/1 гн «Про координацію діяльності правоохоронних органів в сфері протидії злочинності та корупції» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.naiu.kiev.ua/books/prokurorski_naglyad/npa/soor_corr_16.01.2013.html.

7. Про прокуратуру : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – С. 793 (втратив чинність).

8. Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України : наказ Генерального прокурора України від 19.01.17 № 15.

9. Про створення робочої групи з питань реформування органів прокуратури (громадська рада з питань реформи) : наказ Генерального прокурора України від 05.08.2016 № 283.

