

Степан ЖОВНІР

прокурор Тячівського району
Закарпатської області,
молодший радник юстиції
nebo v doloni@meta.ua



УДК 343.163

СИСТЕМА ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ЗА ЗАКОНОМ УКРАЇНИ «ПРО ПРОКУРАТУРУ» ВІД 14 ЖОВТНЯ 2014 РОКУ

Проблеми організації та діяльності органів прокуратури України останнім часом є актуальною темою наукових дискусій, постійно обговорюються на науково-практичних конференціях, висвітлюються в наукових публікаціях, особливо у зв'язку з прийняттям Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII «Про прокуратуру» (Закон (2014)), яким було ліквідовано таку функцію органів прокуратури, як нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами [1, 284].

Завдання та функції органів прокуратури зумовляють їх організаційну структуру, яка є одним із основних елементів управління системою. Структурність – неодмінний атрибут будь-якої системи, не існує систем, що не мають структури, оскільки відсутність самих елементів або взаємозв'язків між ними не дає можливості говорити про наявність єдиного цілісного утворення, тобто системи. Організаційна структура системи органів прокуратури – це, по суті, організаційна форма розподілу праці щодо прийняття (видання) та реалізації управлінських рішень [1, 284].

Метою даної роботи є визначення системи органів прокуратури України відповідно до Закону (2014), а також аналіз необхідності ліквідації спеціалізованих прокуратур як кроку до реформування органів прокуратури.

Науковий аналіз різних аспектів функціонування системи органів прокуратури здійснювали вітчизняні вчені, а саме: В.В. Сухонос, Є.М. Блажівський, І.Є. Марочкін, В.В. Афанасьєв, В.С. Бабков, Л.Р. Грицаєнко, О.М. Литвак, О.Є. Звірко, О.М. Толочко, Н.В. Сібільова, П.В. Шумський.

Закон України «Про прокуратуру», накази і розпорядження Генерального прокурора України не містять визначення терміна «орган прокуратури». У ч. 1 ст. 13 Закону України від 5 листопада 1991 року № 1789-XII «Про прокуратуру» (Закон (1991)) наведено лише перелік таких органів: «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 правах обласних, міських, районних та міжрайонних прокуратур» [2]. Натомість у ч. 1 ст. 7 Закону (2014) зазначено, що систему прокуратури України становлять: 1) Генеральна прокуратура України; 2) регіональні прокуратури; 3) місцеві прокуратури; 4) військові прокуратури. Отже, система органів прокуратури зазнала значних змін, зокрема ліквідовано спеціалізовані прокуратури і закріплено положення про військові прокуратури, які входять до системи органів прокуратури.

Тому пропонуємо наступне формулювання: орган прокуратури – організаційно відокремлений колектив посадових та службових осіб, сфера відповідальності якого поширюється на відповідну адміністративно-територіальну одиницю або інший об'єкт із чітко визначеними територіальними межами, його очолює прокурор, який підпорядкований і підзвітний лише вищестоящому прокурору.

Зауважимо, що поняття «система» означає цілісну форму організації взаємодіючих елементів, які мають власну структуру і становлять єдність закономірно розташованих та функціонуючих частин [3, 268]. Складовими сучасної системи органів прокуратури є окремі органи прокуратури, які мають власну структуру з огляду на організацію їх діяльності.

Окрім того, аналіз норм ч. 1 ст. 7 Закону (2014) свідчить, що на відміну від Закону (1991) у ньому з'явилися нові родові поняття: «регіональні прокуратури» замість вживаних словосполучень «прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя (на правах обласних)»; «місцеві прокуратури» замість «міські, районні, міжрайонні, районні в містах». За цими законодавчими новелами «військові прокуратури» віднесено до системи органів прокуратури, причому з огляду на текст ч. 1 ст. 7 Закону (2014) можна дійти висновку, що військові прокуратури займають окреме місце в системі органів прокуратури.

Що ж стосується утворення спеціалізованих прокуратур у системі органів прокуратури, то жодних вказівок на це Закон (2014) не містить.

В Україні за роки існування спеціалізованих прокуратур було створено їх багатопрофільну мережу. За функціональним призначенням такі прокуратури можна поділити на три типи.

Характерною рисою прокуратур першого типу є визначення їх як домінуючого прокурорського органу з нагляду за додержанням законів у відповідній сфері. Це колишні прокуратури з нагляду за додержанням законів у війсьній сфері і прокуратури з нагляду за додержанням законів у транспортній сфері. Варто також нагадати, що свого часу існували прокуратури з нагляду

за додержанням законів на підприємствах оборонної промисловості та інших особливо режимних об'єктах.

До прокуратур другого типу, які можуть функціонувати поряд із територіальними органами, належать міжрайонні прокуратури з нагляду за додержанням законів у природоохоронній сфері, а також ліквідовані наприкінці 2011 року спецпрокуратури, які забезпечували нагляд за додержанням законів органами та установами пенітенціарної системи.

До третього типу належала Прип'ятська спеціальна прокуратура Київської області, яка вважалася спеціалізованою (на правах районної) та здійснювала нагляд за додержанням законів у сфері управління зоною відчуження і зоною безумовного (обов'язкового) відселення, подолання наслідків аварії на Чорнобильській АЕС та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну зону.

Ліквідація спеціалізованих прокуратур, на наш погляд, є позитивним кроком на шляху реформування органів прокуратури, адже ці органи певною мірою дублювали повноваження обласних прокуратур.

Щодо нагляду за додержанням законів у війсьній сфері необхідно зазначити, що з 1991 року нагляд за додержанням законів у військових формуваннях здійснювали військові прокуратури, до яких належали військові прокуратури регіонів і військова прокуратура Військово-Морських Сил України (на правах обласних), військові прокуратури гарнізонів (на правах міських). Особливості їх функціонування, зокрема щодо кадрових питань та забезпечення діяльності, було врегульовано Законом (1991). Згідно з положеннями ст. 2 цього Закону фінансування, матеріальне та соціально-побутове забезпечення військових прокуратур здійснювалось за рахунок бюджету Міністерства оборони України, тому неодноразово поставало питання про залежність працівників військових прокуратур від військового відомства, а отже, таке становище не можна було визнати незалежним.

Після внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» у зв'язку з прийняттям 13 квітня 2012 року КПК України та на виконання наказу Генерального прокурора

України від 11 червня 2012 року № 100ш військової прокуратури як такі ліквідовано, а натомість утворено спеціалізовані прокуратури з нагляду за додержанням законів у воєнній сфері. До таких згідно з п. 3 наказу Генерального прокурора України від 12 квітня 2013 року № 12гн належали прокуратури Центрального регіону (у складі Вінницької, Житомирської, Київської, Полтавської, Сумської, Харківської, Черкаської, Чернігівської областей та міста Києва), Південного регіону (у складі Дніпропетровської, Донецької, Запорізької, Кіровоградської, Луганської, Миколаївської, Одеської, Херсонської областей), Західного регіону (у складі Волинської, Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської, Рівненської, Тернопільської, Хмельницької, Чернівецької областей) та Кримського регіону (у складі Автономної Республіки Крим та міста Севастополя). Їм, у свою чергу, підпорядковувались 33 спеціалізовані прокуратури гарнізонів. Їх дислокація мала екстериторіальний принцип відповідно до військово-адміністративного поділу України, затвердженого Указом Президента України від 2 червня 2006 року № 469/206 «Про військово-адміністративний поділ території України».

В основу створення транспортних прокуратур, як і у воєнній сфері, було покладено врахування особливостей організації транспортної системи країни та управління нею, зокрема на залізничному, водному, повітряному, автомобільному (загального користування) та магістральному трубопроводному транспорті. У ст. 1 Закону України від 10 листопада 1994 року № 232/94-ВР «Про транспорт» транспорт визначено як одну з найважливіших галузей суспільного виробництва, що покликаний задовольняти потреби населення та суспільного виробництва в перевезеннях [4]. Окрім того, у ст. 2 Закону України від 4 липня 1996 року № 273/96-ВР «Про залізничний транспорт» закріплено, що залізничний транспорт є однією з найважливіших базових галузей економіки України і забезпечує її внутрішні та зовнішні транспортно-економічні зв'язки й потреби населення в перевезенні [5]. Навіть після прийняття Закону України від 23 лютого 2012 року № 444-VI «Про особливості утворення публічного акціонер-

ного товариства залізничного транспорту загального користування» у ч. 3 ст. 2 цього Закону було передбачено, що 100% акцій цього товариства належить державі [6], а сам нормативно-правовий акт врегульовує управління і розпорядження майном товариства та має на меті забезпечення економічної безпеки і захисту інтересів держави, що, безумовно, потребує прокурорського нагляду.

Підсистему транспортних прокуратур закладено у 1970–1980 роках, коли було поновлено ліквідовані 1960 року транспортні прокуратури на правах районних та утворено транспортні прокуратури на правах обласних, що діяли понад 20 років. Наказом Генерального прокурора України від 1 жовтня 1998 року № 140 без будь-якого мотивування транспортні прокуратури на правах обласних (Донбаська, Західно-Українська, Східно-Українська, Придніпровська, Південно-Українська, Центрально-Українська) було ліквідовано, а транспортні зі статусом районних – перепідпорядковані відповідним обласним прокуратурам. Також було створено регіональні управління з нагляду за додержанням законів на транспорті. Ця реорганізація й досі видається сумнівною, висловлюються пропозиції щодо відновлення транспортних прокуратур на правах обласних, зокрема за місцем розташування управлінь залізниць, вилучення транспортних прокуратур на правах районних з підпорядкування обласних прокуратур.

Наказом Генерального прокурора України від 12 липня 2012 року № 108ш транспортні прокуратури перейменовано в спеціалізовані прокуратури з нагляду за додержанням законів у транспортній сфері (на правах міжрайонних). Ці прокуратури, кількість яких становить близько 40, здійснювали свої повноваження на території кількох районів, міст, як правило, за місцезнаходженням відповідних транспортних утворень їх підприємств та організацій. Їх створено майже в усіх областях, Автономній Республіці Крим, м. Севастополі. Виняток було зроблено лише щодо Львівської області та м. Києва, де в порядку експерименту нагляд за законністю на транспорті здійснювався територіальними органами.

Природоохоронні прокуратури, за винятком Дніпровської екологічної, мали статус міжрайонних і підпорядковувалися прокуратурам обласного рівня. Їх створення розпочалося у 1984–1987 роках і набуло особливої актуальності після аварії на Чорнобильській АЕС. Наприкінці 1990-х років в Україні діяло 30 міжрайонних природоохоронних прокуратур. Зокрема, у Дніпропетровській області – 4 такі прокуратури (Дніпродзержинська, Дніпропетровська, Криворізька, Нікопольська), у Донецькій – 3 (Донецька, Краматорська, Маріупольська), в Автономній Республіці Крим, Запорізькій, Луганській областях – по 2 тощо. Однією з правових засад їх утворення стало положення ч. 2 ст. 37 Закону України від 25 червня 1991 року № 1264-XII «Про охорону навколишнього природного середовища», згідно з яким за необхідності у складі органів прокуратури України можуть створюватися спеціалізовані екологічні підрозділи [7], однак це положення втратило чинність на підставі Закону (2014).

До останнього часу також діяли спеціалізовані прокуратури з нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, створені у 1983 році як спеціалізовані прокуратури з нагляду за додержанням законів у виправно-трудових установах. Вони мали статус міжрайонних і підпорядковувалися обласним прокуратурам. Спеціалізація діяльності прокуратури у зазначеній сфері була обумовлена складністю та специфікою здійснення наглядових функцій в установах виконання покарань. Тому до певного часу їх створення вважалося виправданим. Разом із тим не можна було не помітити, що їх діяльність по суті дублювала відповідну діяльність територіальних прокуратур, що, безумовно, викликало сумніви у до-

цільності існування таких спеціалізованих прокуратур. Тому наказом Генерального прокурора України від 22 грудня 2011 року № 201ш їх було ліквідовано, а для виконання їхніх функцій спеціально створено посади старших прокурорів або прокурорів відповідних територіальних прокуратур з нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян.

Загалом можна підсумувати, що спеціалізовані прокуратури порівняно з територіальними мали незалежніше становище й були більшою мірою гарантовані від будь-якого місцевого впливу. Зміна економічних, політичних, соціальних та інших умов життя суспільства й держави спричинила необхідність ліквідації спеціалізованих прокуратур.

Насамкінець потрібно наголосити, що Закон України від 14 жовтня 2015 року «Про прокуратуру» встановлює принцип територіальності, що відображає реальну організаційну структуру прокурорської системи.

Даючи характеристику структури органів прокуратури, необхідно виходити із того, що їх систему побудовано за принципом поділу на територіальні та спеціалізовані прокуратури. При цьому в основу ієрархії територіальних прокуратур покладено поділ на три щаблі: Генеральна прокуратура України; прокуратури регіонального (обласного) рівня; місцеві (міські (районні) та прирівняні до них) прокуратури.

Тому ліквідація спеціалізованих прокуратур як крок до реформування системи органів прокуратури є виправданою та відповідає принципу територіального поділу, передбаченому Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року.

Список використаних джерел:

1. Рибалка Н.О. Особливості визначення системи та структури органів прокуратури України / Н.О. Рибалка // Часопис Київського університету права НАН України. – 2003. – № 1. – С. 284–288.
2. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
3. Новий тлумачний словник української мови: у 4 т. / уклад. В.В. Яременко, О.М. Сліпушко. – К.: Аконіт, 1998. – Т. 3. – 927 с.
4. Про транспорт: Закон України від 10 листопада 1994 року № 232/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 51. – Ст. 446.

5. Про залізничний транспорт: Закон України від 4 липня 1996 року № 273/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 40. – Ст. 183.

6. Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування: Закон України від 23 лютого 2012 року № 4442-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 49. – Ст. 553.

7. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

Степан ЖОВНИР

СИСТЕМА ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ЗА ЗАКОНОМ УКРАЇНИ «ПРО ПРОКУРАТУРУ» ВІД 14 ЖОВТНЯ 2014 РОКУ

В умовах реформування правоохоронних органів нашої держави постала необхідність прийняття нового Закону України «Про прокуратуру». У статті проаналізовано та визначено основні зміни в системі органів прокуратури. Висвітлено роль спеціалізованих прокуратур як складової системи органів прокуратури.

Ключові слова: система; функції; органи прокуратури; спеціалізовані прокуратури.

Степан ЖОВНИР

СИСТЕМА ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ ПО ЗАКОНУ УКРАИНЫ «О ПРОКУРАТУРЕ» ОТ 14 ОКТЯБРЯ 2014 ГОДА

В условиях реформирования правоохранительных органов нашего государства появилась необходимость принятия нового Закона Украины «О прокуратуре». В статье проанализированы и определены основные изменения в системе органов прокуратуры. Освещена роль специализированных прокуратур как составляющей системы органов прокуратуры.

Ключевые слова: система; функции; органы прокуратуры; специализированные прокуратуры.

Stepan ZHOVNIR

PROSECUTION CONGRESSIONAL QUESTIONS UNDER THE NEW LAW OF UKRAINE «ON PUBLIC PROSECUTOR OFFICES» OCTOBER 14, 2014

In the conditions of reformation of law enforcement authorities of our state a necessity appeared passing a new Act of Ukraine «About the office of public prosecutor». In this work basic changes are analysed and certain in the system of organs of office of public prosecutor. The role of the specialized offices of public prosecutor is reflected, as a component system of organs of office of public prosecutor.

Keywords: system; functions; organs of office of public prosecutor; specialized offices of public prosecutor.

