

УДК 343.163:351/354 (477)

**Ярослав ВАСИЛЬКЕВИЧ**  
кандидат юридичних наук,  
доцент, завідувач Секретаріату  
Комітету Верховної Ради України  
з питань законодавчого забезпе-  
чення правоохоронної діяльності;  
**Олександр ДОЛГІЙ**  
кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник  
відділу проблем організації  
роботи та управління в органах  
прокуратури Науково-дослідного  
інституту Національної академії  
прокуратури України

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ДЕРЖАВНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

У контексті вдосконалення управління здійснено спробу визначи-  
ти організаційно-правові пріоритети державного забезпечення діяль-  
ності органів прокуратури України.

В контексте совершенствования управления предпринята попытка определить организационно-правовые приоритеты государственного обеспечения деятельности органов прокуратуры Украины.

*In the article, in the context of management and organization improvement, attempt to define organizational and legal priorities of the state fundamentals of public prosecutor offices of Ukraine activity is undertaken.*

**Ключові слова:** державне забезпечення, діяльність, прокуратура, реформування, організація, управління.

**Ключевые слова:** государственное обеспечение, деятельность, прокуратура, реформирование, организация, управление.

**Keywords:** state fundamentals, activity, office of public prosecutor, reformation, organization, management.

Нині держава вимагає від прокуратури України, діяльність якої спрямована на утвердження верховенства закону та зміцнення правопорядку, спрямування зусиль у руслі ефективнішого виконання покладених на неї завдань і функцій. Зазначене зумовлене складними обставинами, за яких здійснюють свою діяльність органи прокуратури. Так, 29 січня 2010 р. на засіданні Колегії Генеральної прокуратури України, на якій підбивалися підсумки роботи за 2009 рік, серед іншого наголошувалося на зростанні в країні рівня загальної злочинності (на 13 %). Майже кожен третій злочин у державі залишається нерозкритим, що вимагає від органів прокуратури активізації діяльності з протидії злочинності, захисту прав і свобод громадян та інтересів держави [1].

Оперативність та якість виконання завдань і здійснення функцій, покладених на органи прокуратури, залежить від багатьох чинників. При організації діяльності підлеглих підрозділів прокурори, керуючись чинними нормативно-правовими актами, реалізовують комплекс заходів із внутрішньоорганізаційного управління для забезпечення належного функціонування органів прокуратури [2]. Вважаємо, що організаційне забезпечення пов'язане з державним забезпеченням діяльності органів прокуратури і значною мірою залежить від його рівня. Належне функціонування й підвищення ефективності діяльності органів прокуратури України є важливою науково-прикладною проблемою державно-управлінського характеру, що підлягає вивченю. Від успішності її розв'язання, визначення пріоритетів у процесі планування й реалізації заходів забезпечувального характеру значною мірою залежить процес реформування, подальший розвиток й ефективне функціонування прокуратури як незалежного органу державної влади. Це й обумовлює актуальність дослідження організаційно-правового аспекту проблеми державного забезпечення діяльності органів прокуратури України.

Тема дослідження відповідає завданням та основним напрямам п. 4 розділу II Концепції реформування кримінальної юстиції, затвердженой Указом Президента України від 8 квітня 2008 р. № 311/2008.

Проблемні питання, пов'язані з різними аспектами забезпечення діяльності прокуратури України, управлінням, організацією ро-

боти в органах прокуратури, її реформуванням, досліджували Л. Давиденко, В. Долежан, П. Каркач, М. Косюта, І. Марочкін, О. Михайленко, Г. Мурашин, Ю. Полянський, М. Руденко, Г. Середа, Ю. Шемшученко, М. Якимчук та ін. Як свідчить аналіз публікацій, для успішного розв'язання питання державного забезпечення діяльності органів прокуратури потрібні подальші наукові пошуки, які враховували б сучасний стан і тенденції дотримання та правильно-го застосування законів у державі, проблеми реформування і перспективного розвитку прокуратури України.

Метою статті є висвітлення організаційно-правового аспекту державного забезпечення діяльності прокуратури України.

Розглянемо термін "державне забезпечення" як комплекс заходів державно-управлінського характеру, що вживаються суб'єктами владних повноважень на конституційних засадах згідно з чинним законодавством, наданими правами і покладеними обов'язками. Останні спрямовані на створення сприятливих внутрішніх і зовнішніх умов для належної реалізації прокуратурою України покладених на неї функцій і виконання поставлених завдань.

На практиці прийняття управлінських рішень у сфері прокурорської діяльності з тих або інших причин не залежить від компетенції прокурора, а якщо і залежить, то не повною мірою. До таких дій, наприклад, можна віднести:

- 1) зміну функціональної спрямованості прокуратури – позбавлення або наділення її певними функціями, що може здійснюватися тільки на законодавчому рівні;
- 2) призначення на посаду або звільнення з посади Генерального прокурора України (крім звільнення за власним бажанням);
- 3) фінансування органів прокуратури шляхом затвердження видатків на їх утримання на кожний рік за напрямом "Нагляд органів прокуратури за додержанням законів та представницькі функції в суді";
- 4) заходи з реалізації політики держави щодо розвитку відомчої науки та освіти в системі органів прокуратури та ін.

Вивчення сучасного стану державного забезпечення діяльності органів прокуратури, аналіз останніх публікацій і нормативно-правових актів, у тому числі відомчих, дають підстави виокремити

серед основних складників цієї проблеми такі елементи, як правове й організаційне забезпечення діяльності прокуратури державою, що, на нашу думку, є пріоритетними в діяльності компетентних суб'єктів владних повноважень.

Розглянемо основні проблемні аспекти правового забезпечення діяльності прокуратури України.

Успішне виконання завдань, що стоять перед органами прокуратури, безпосередньо пов'язане з системним створенням правої основи їх функціонування. Висвітлення цього аспекту вимагає наявна серед практичних працівників органів прокуратури і юристів-дослідників полярність думок щодо місця інституту прокуратури серед конституційно закріплених гілок державної влади, а також полеміка, що розгорнулася навколо цього питання. Тим більше, що правовий аспект регулювання діяльності органів прокуратури має визначальний вплив на ефективність функціонування системи органів прокуратури України. Нагадаємо, основна дискусія тут точиться щодо місця прокуратури в механізмі державної влади, а також функцій прокуратури, незалежності прокурорів, статусу Генерального прокурора України.

Для виконання зобов'язань України перед Радою Європи Генеральна прокуратура цілеспрямовано здійснює роботу з масштабного оновлення нормативно-правової бази, що регулює діяльність і повноваження прокуратури, внутрішньоорганізаційне управління в системі органів прокуратури. Зазначимо, що, за даними управління правового забезпечення Генеральної прокуратури України, тільки за один рік (2008) прокуратурою опрацьовано 385 нормативних актів, серед них – законопроекти, проекти інших нормативно-правових актів, законодавчі пропозиції, документи з правових питань. При цьому обсяг цієї роботи щорічно зростає (у 2008 р. порівняно з 2000 р. – майже вдвічі) [3, с. 12].

Розпорядженням Генерального прокурора України від 17 лютого 2006 р. № 15 було створено робочу групу з підготовки нової редакції Закону України "Про прокуратуру" щодо перетворення прокуратури на демократичний інститут, функції якого повинні відповідати принципу верховенства права. Мета цього законопроекту – закріплення конституційного статусу прокуратури України згідно з

20

міжнародними принципами і стандартами, оскільки це питання неодноразово привертало увагу Венеціанської Комісії та Парламентської Асамблей Ради Європи. При підготовці законопроекту використовувався досвід законотворення інших країн у цій сфері, насамперед, постсоціалістичних, зокрема щодо законодавчого закріплення форм функціонування прокуратури, які суттєво різняться. Наприклад, якщо в Польщі прокуратура підпорядкована Міністерству юстиції, то в сусідніх країнах (Словаччині й Угорщині) вона має статус незалежного державного органу, який очолює Генеральний прокурор.

Ужиті заходи щодо вдосконалення вітчизняного базового закону знайшли підтримку і схвалення з боку міжнародних організацій. Результат – Генеральною прокуратурою України підготовлено законопроект, положення якого покладено в основу проекту Закону України "Про прокуратуру", (реєстраційний № 2491 від 19 вересня 2008 р.) [5], який 14 квітня 2009 р. Верховна Рада України прийняла в першому читанні. Його основні положення наголошують на такому:

- 1) визначають прокуратуру України як незалежний державний орган, що становить єдину централізовану систему, яка від імені суспільства на підставі та у спосіб, передбачений Конституцією та законами України, здійснює покладені на неї функції;
- 2) конкретизують функції прокуратури;
- 3) визначають порядок призначення та звільнення з посади Генерального прокурора України;
- 4) встановлюють вимоги до особи, яка може обіймати цю посаду, тощо.

Положення законопроекту активно обговорюються науковцями і практиками й сьогодні. Звичайно, законопроект не позбавлений певних недоліків, наприклад, висвітлених авторами висновку Головного науково-експертного управління [6]. Додамо, що, на нашу думку, було б доцільним залишити для прокуратури України функцію попереднього слідства.

Серед організаційних заходів з удосконалення забезпечення діяльності прокуратури ефективно була робота Комісії з питань оптимізації структури та штатної чисельності органів прокуратури

(Комісія), до складу якої входили керівні працівники центрального апарату Генеральної прокуратури України та найдосвідченіші прокурори обласного рівня. Під час роботи Комісії було вжито низку організаційних заходів, спрямованих на виконання таких завдань:

- 1) розроблення пропозицій про необхідність чіткого дотримання функціонального принципу організаційно-структурної побудови прокуратури;
- 2) розмежування органами прокуратури повноважень між різними ланками управління;
- 3) скорочення в органах прокуратури залівих, з погляду ефективності управління, організаційних структур, які здійснюють певні управлінські функції, та ін.

За результатами цієї роботи, спираючись на компетентні висновки Комісії, Генеральний прокурор України затвердив нову організаційну структуру Генеральної прокуратури України та прокуратур обласного рівня [7].

Зазначимо, що й донині деякі питання не вирішені в повному обсязі: існує певна незавершеність організаційної структури управління прокуратурою. Сьогодні структура органів прокуратури України визначена відомчим наказом "Про затвердження структури Генеральної прокуратури України" від 8 червня 2007 р. № 64-ппц. Упроваджуючи організаційну структуру управління в практику діяльності органів прокуратури, необхідно враховувати сутність цієї категорії, розкриту в теорії державного управління [8]. У вузькому розумінні організаційна структура управління в державних установах та організаціях визначається як певна кількість виокремлених у системі управління підрозділів із заданими відносинами субординації. Широке розуміння цього поняття включає всі усталені зв'язки та відносини в організації, що впливають на діяльність окремих людей і груп, розподіл функцій, відповідальність, повноваження, систему прийняття рішень, документообіг тощо. Організаційна структура управління пов'язана з функціональною структурою, адже саме функції зумовлюють необхідність тих чи інших елементів управлінської системи, визначають характер взаємодії між ними і, як наслідок, упорядковують організаційну систему управління. Вважаємо, що на підставі цих теоретичних положень потрібно цілесп-

рямовано здійснювати подальший науковий пошук та обґрунтування більш оптимальної для практики організаційної структури управління системою органів прокуратури України, яка б:

- 1) ураховувала позитивний досвід країн з розвиненою демо-крайстю;
- 2) відповідала європейським стандартам;
- 3) узгоджувалася з потребами сучасної прокурорської практики,
- б) відповідала концептуальними вимогами реформування системи кримінальної юстиції у звільні відповідності повноважень і принципів організації прокуратури стандартам демократичного суспільства.

Отже, реформування органів прокуратури потребує консолідованих зусиль суб'єктів державотворення, управлінські рішення яких повинні конструктивно впливати на ефективність діяльності цього державно-владного органу, робота якого спрямована на забезпечення законності та зміцнення правопорядку в державі.

#### **Список використаних джерел**

1. Про підсумки роботи органів прокуратури за 2009 рік : за матеріалами прес-служби Генеральної прокуратури України. – Офіційний веб-сайт Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?\\_m=publications&\\_c=view&\\_t=rec&id=34285](http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=34285)
2. Авер'янов В. Державне управління і виконавча влада: зміст і співвідношення / В. Авер'янов // Вісник Державної служби України. – 2004. – № 1. – С. 15–21.
3. Бурдоль Є. Законодавча діяльність і прокуратура / Є. Бурдоль // Вісник прокуратури. – № 7. – 2009. – С. 10–16.
4. Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи : Указ Президента України від 20 січ. 2006 р. № 39/2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/3854.html>
5. "Про прокуратуру" : проект Закону України ; реєстраційний № 2491, дата реєстрації – 19.09.2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=32493](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32493)
6. Висновок Головного науково-експертного управління на проект Закону України "Про прокуратуру" : від 21.10.2008. – Офіційний веб-сайт

Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу:  
[http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=32493](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32493)

7. Генеральний прокурор України затвердив нові структури Генеральної прокуратури України та прокуратур обласного рівня : за матеріалами прес-служби Генеральної прокуратури України // Офіційний веб-сайт Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу:  
[http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=79282&fp=771](http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=79282&fp=771)

8. Молчанова Ю. О. Соціально-психологічні умови підвищення ефективності управлінської діяльності в системі державної служби : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 / Ю. О. Молчанова. – К., 2006. – 20 с.

*Стаття надійшла 26.02.2010.*