

РОЗДУМИ НАД НОВАЦІЯМИ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ПРОКУРАТУРУ» ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ, СТРУКТУРИ ТА ФУНКЦІЙ ПРОКУРАТУРИ

УДК 347. 963

І. ЄВРОПІНА,

*кандидат юридичних наук, головний науковий співробітник відділу досліджень проблем організації роботи та кадрового забезпечення в органах прокуратури,
НДІ Національної академії прокуратури України*

Л. ЄВРОПІНА

*молодший радник юстиції, старший викладач кафедри нагляду за додержанням законів при проведенні досудового розслідування,
Національна академія прокуратури України*

Статтю присвячено аналізу Закону «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року, яким в Україні запроваджено масштабне реформування системи прокуратури України згідно з вимогами і рекомендаціями Ради Європи. Розглянуто найважливіші положення Закону, які стосуються системи, організаційної структури та функцій прокуратури.

Ключові слова: *реформування, прокуратура, функції, система, організаційна структура.*



REFLECTIONS ON INNOVATION LAW "ON
PROSECUTOR'S OFFICE" ON REFORMING SYSTEM,
STRUCTURE AND FUNCTION PROSECUTION

Ievropina I., Ievropina L.

Received: 20 Nov 2015.

Постановка проблеми: 14 жовтня 2014 року Верховна Рада України ухвалила новий Закон України «Про прокуратуру» (далі – Закон), який став важливим кроком у напрямі реформування прокуратури, її системи й структури, статусу прокурорів [1]. Зрозуміло, що перетворення нині існуючої прокуратури на модель, яка б враховувала вимоги та рекомендації європейських інституцій, а також національні правові традиції функціонування цього важливого інституту кримінальної юстиції, – справа нелегка й вимагає не лише правових підстав, а насамперед політичної волі очільників держави, належної фінансової підтримки, часу та людських ресурсів. Відповіді на питання, як все це забезпечити, немає, принаймні новоприйнятий спеціальний Закон її не містить. Да і сам Закон все ще дискутується, зважаючи на чисельні проблеми, які виникають у зв'язку з новаціями, ним запровадженими. Аналізу окремих із

них присвячено цю статтю, який вважати-
 мемо *основним її завданням*.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як зазначено у ст. 1 вказаного Закону, прокуратура України становить єдину систему, яка здійснює закріплені у Конституції України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Ця система формується відповідно до державного устрою та адміністративно-територіального поділу України (район, місто, область, держава) і має трирівневий формат: місцеві та регіональні прокуратури, які є базовим елементом прокурорської системи, і Генеральна прокуратура України – орган вищого рівня щодо регіональних та місцевих прокуратур [1; 2].

Предметно-галузевий принцип організації прокуратур Конституцією України і законами України не передбачений. Виняток зроблено лише щодо військових прокуратур та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, створення яких визнано необхідним для подолання надзвичайної ситуації військового характеру в південно-східних областях України та масштабної корупції у владних структурах усіх рівнів і підпорядкування. Прогнозувалося, що завдяки цим прокуратурам буде забезпечено у максимально стислі терміни підвищення національної безпеки та обороноздатності України, одночасно зі зміцненням правопорядку та законності всередині держави.

Особливості організації і діяльності військових прокуратур визначено ч. 2 і 4 ст. 7, а Спеціалізованої антикорупційної прокуратури – ч. 3 і 5 ст. 7 і ст. 8¹ Закону. На жаль, норми цих статей, як і Закон в цілому, не є стабільними. Починаючи з моменту прийняття (14 жовтня 2014 р.), вони неодноразово коригувалися і, судячи з зареєстрованих на сайті Верховної Ради України законопроектів, цей процес не завершено [1].

Зважаючи на викладене, розглянемо систему органів прокуратури України через призму ст. 7 Закону, останні зміни до редакції якої внесено станом на 12 лютого 2015 р. Законом України № 198-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції» [3].

Наразі систему прокуратури України, під якою розуміють сукупність утворюючих її органів, підрозділів, одиниць, що забезпечують виконання покладених на неї завдань і функцій, складають:

- 1) Генеральна прокуратура України;
- 2) регіональні прокуратури;
- 3) місцеві прокуратури;
- 4) військові прокуратури;
- 5) Спеціалізована антикорупційна прокуратура.

Кожна із складових зазначеної системи має своє внутрішнє облаштування, так звану організаційну структуру, що *являє собою організаційно поєднану сукупність органів, підрозділів, посад, а також колегіальних і робочих органів*, зусиллями яких реалізуються завдання й функції, визначені Конституцією України та законами, що прийняті в розвиток її основних положень.

Кількісний склад органів прокуратури визначається Законом (ст. 14). На сьогодні він не має бути більшим за 15000 осіб, а з 1 січня 2018 року – 10000. Генерального прокурора України, так само як і Раду прокурорів України – постійно діючий орган прокурорського самоврядування від вирішення цього важливого питання усунуто. На наш погляд, таке рішення є помилковим, адже хто, як не Генеральний прокурор України спроможний краще за будь-кого іншого визначитися з оптимальною чисельністю підпорядкованих прокуратур та їх структурних утворень,

зважаючи на покладені на них завдання, функції, а також видатки, затверджені у Державному бюджеті України на утримання органів прокуратури. Піррова перемога, досягнута в цьому питанні певними політичними силами, зацікавленими в якомога більшому обмеженні функцій та повноважень прокуратури України, може суттєво зашкодити державним інтересам [1].

Як справедливо зазначають з цього приводу О. М. Литвак і П. В. Шумський, перманентне скорочення чисельності прокурорів не враховує досить великого навантаження на них при здійсненні навіть однієї з конституційно визначених функцій – нагляду за досудовим розслідуванням у формі процесуального керівництва (по сто сорок проваджень на кожного) [4, 5]. Між тим, три інших, з огляду на їх збереження в чинній Конституції України (ст. 121) та Законі України «Про прокуратуру від 14 жовтня 2014 р. (ст. 2), теж вимагають відповідного людського ресурсу.

Неможливо погодитися з тим, що під час розрахунку загальної чисельності працівників прокуратури взято за основу показники, характерні для Європи (двадцять прокурорів на десять тисяч населення, що лише на дюжину менше ніж в Україні). Адже при цьому знехтувано тим фактом, що функції органів національної прокуратури та країн ЄС як по суті, так і за обсягом суттєво між собою різняться.

Характеризуючи організаційну структуру Генеральної прокуратури України, зазначимо, що Генеральний прокурор України є вищою за диференціацією посадовою особою в системі органів національної прокуратури, будучи уповноваженим на керівництво нею, а також головним органом – Генеральною прокуратурою України та власним адміністративним апаратом – Департаментом забезпечення діяльності керівництва.

Генеральний прокурор України має в своєму підпорядкуванні першого заступника, чотирьох заступників, а також заступників – Головного військового прокурора та керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, які поєднують покладені на них адміністративні обов'язки (ст. 39 Закону) з керівництвом певними структурними підрозділами, забезпечуючи ефективну реалізацію функцій, покладених на прокуратуру державою. Такими, як відомо, є закріплені у ст. 121 Конституції України та ст. 2 Закону:

- 1) підтримання державного обвинувачення в суді;
- 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у визначених законом випадках;
- 3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- 4) нагляд 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.

Зазначені функції здійснюються виключно прокурорами. Їх делегування, а також привласнення іншими органами чи посадовими особами не допускається.

На окрему увагу заслуговує функція представництва інтересів громадянина або держави у вищих спеціалізованих судах і Верховному Суді України, що покладається на прокурорів Генеральної прокуратури України. Механізм її реалізації обмежений низкою умов: по-перше, представництво стосується конкретно визначених у законі інтересів держави, таких як право власності, право на оподаткування тощо; по-друге, відповідний

державний орган самостійно не здатен представити інтереси держави, і цей факт прокурору належить обґрунтувати; по-третє, обґрунтування прокурора має бути сприйняте судом як законна підстава представництва.

До або під час виконання функції представництва прокурор не має жодної преференції порівняно з іншими сторонами судового процесу і користується виключно правами тієї сторони, яку він представляє. Без санкції суду прокурор не має доступу до приміщень, баз даних і документів (звичайно, крім загальнодоступних), навіть виконуючи таку високу місію, як підготовка до захисту інтересів держави. Адже існує принцип рівності сторін, а інтереси, як відомо, в кожного свої.

Зауважимо, що Венеціанська комісія та Директорат з прав людини Ради Європи у Спільному висновку від 11–12 жовтня 2013 р. (CDL (2013) 039) рекомендували вилучити згадку про функцію представництва і, насамперед, із Конституції України [5]. На обґрунтування цієї позиції ними зазначено, що всі люди рівні у своїх правах, тому кожен представляє себе сам, а для тих, хто не здатен це зробити (неповнолітні та інші недієздатні), існують інститути законного представника, безоплатної правової допомоги тощо.

Оскільки змін до чинної Конституції України в цій частині не внесено, в тексті Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. функцію представництва інтересів громадянина або держави в судах збережено, прокуратура мусить забезпечити її виконання.

Те саме стосується й функцій органів прокуратури у військовій сфері, які покладено на Головного військового прокурора, урівненого у статусі із заступником Генерального прокурора України. Статусом заступника Генерального прокурора

України користується і керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, сфера діяльності якого пов'язана з Національним антикорупційним бюро України.

Організаційна структура Генеральної прокуратури України представлена на сьогодні Департаментом забезпечення діяльності керівництва, який включає групу помічників Генерального прокурора України та його заступників у складі управління організаційно-аналітичного забезпечення діяльності керівництва та управління взаємодії з державними органами, а також функціональними підрозділами – Департаментами, управліннями, відділами, сформованими за відповідними напрямками прокурорської діяльності; допоміжними (забезпечуючими) службами й низкою посад державних службовців, інших працівників, чий правовий статус і діяльність регулюється законодавчими актами України.

Найбільш значимими структурними підрозділами, з огляду на їх цільове призначення, результати діяльності та кількісний склад, можна вважати:

- Департамент нагляду у кримінальному провадженні;
- Департамент підтримання державного обвинувачення та представництва інтересів громадянина або держави в судах;
- Департамент кадрової роботи;
- Головне слідче управління (на правах департаменту);
- Головну військову прокуратуру (на правах департаменту);
- Спеціалізована антикорупційна прокуратура (на правах департаменту);
- Управління нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях та інших заходів примусового характеру;

- Управління ювенальної юстиції;
- Управління міжнародно-правового співробітництва;
- Управління організаційного забезпечення;
- Управління організаційного забезпечення Єдиного реєстру досудових розслідувань та інформаційно-аналітичної роботи;
- Управління реформ та забезпечення якості роботи;
- Управління організації прийому громадян та розгляду звернень;
- Управління зв'язків із громадськістю та засобами масової інформації;
- Управління інформаційних технологій;
- Управління забезпечення охорони державної таємниці;
- Управління внутрішньої безпеки та захисту працівників прокуратури;
- Управління планово-фінансової діяльності, бухгалтерського обліку, звітності, внутрішнього контролю та аудиту [6].

Зазначені й інші структурні підрозділи Генеральної прокуратури України очолюють начальники, які можуть мати заступників. Їх робота організовується з використанням напрацьованих практикою форм управлінської діяльності, властивих прокурорській системі, які закріплено переважно в нормативно-правових актах Генерального прокурора України (наказах, розпорядженнях, інструкціях, регламентах). Мета, завдання, компетенція структурних підрозділів, а також права й обов'язки їхніх очільників та іншого персоналу визначаються у відповідних положеннях, що затверджуються наказами Генерального прокурора України.

Кадрові призначення в Генеральній прокуратурі України здійснюються за

наказами Генерального прокурора України з дотриманням порядку і процедур, передбачених ст.ст. 8¹, 9 розділу II та розділом V Закону [1].

Організація роботи та координація діяльності органів прокурорської системи є компетенцією Генерального прокурора України, його першого заступника та решти заступників, а також очільників підрозділів Генеральної прокуратури України та їх заступників, наділених певними адміністративними повноваженнями. Їх мета полягає у забезпеченні узгодженості та упорядкованості органів, підрозділів і дій прокурорських працівників як єдиного цілого в інтересах ефективного вирішення покладених на них завдань згідно з визначеною компетенцією. Механізм досягнення цієї мети передбачає використання напрацьованих практикою форм управлінської діяльності, властивих прокурорській системі, що регламентуються переважно нормативно-правовими актами Генерального прокурора України.

Такі акти підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України та включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів з наступним обов'язковим оприлюдненням державною мовою в офіційних друкованих виданнях і на офіційному веб-сайті Генеральної прокуратури. Порядок підготовки та подання на державну реєстрацію нормативно-правових актів Генеральної прокуратури України визначає відповідне Положення, затверджене наказом Генерального прокурора України від 13 жовтня 2015 р. № 265 [7].

Нормативно-правові акти, що пройшли державну реєстрацію, набувають чинності з дня офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня офіційного опублікування. Вони можуть бути оскаржені в частині або в цілому фізичними та юридичними

особами до адміністративного суду в порядку, встановленому законом.

При Генеральній прокуратурі України утворюється Консультативна рада – постійно діючий дорадчо-консультативний орган, діяльність якого регламентується відповідним Положенням [8].

Організаційну структуру військових прокуратур утворюють: Головна військова прокуратура (на правах департаменту Генеральної прокуратури України), військові прокуратури регіонів (на правах регіональних прокуратур), в тому числі Центрального, Південного і Західного регіонів України, військові прокуратури гарнізонів та інші військові прокуратури (на правах місцевих прокуратур) у кількості 32, перелік яких наведено у додатку до Закону. Їх юрисдикція поширюється на 24 області України, Автономну Республіку Крим, міста Київ і Севастополь.

До складу Головної військової прокуратури входять:

- 1) Слідче управління у складі:
 - слідчого відділу;
 - відділу нагляду за додержанням законів та виконання судових рішень у кримінальному провадженні;
- 2) Управління представництва інтересів громадянина або держави в суді, протидії корупції у военній сфері у складі:
 - відділу представництва інтересів громадянина або держави, протидії корупції у військовій сфері та в оборонно-промисловому комплексі;
 - відділу організації представництва інтересів громадянина або держави в судах та при виконанні судових рішень;
- 3) Управління процесуального керівництва та нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, у складі:

– відділу нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність;

– відділу процесуального керівництва досудовим розслідуванням та підтримання державного обвинувачення у кримінальних провадженнях слідчого відділу.

4) Управління з розслідування злочинів проти основ національної безпеки України, миру, безпеки людства та міжнародного співробітництва у складі:

- слідчого відділу;
- відділу процесуального керівництва досудовим розслідуванням та підтримання державного обвинувачення кримінальних провадженнях слідчого відділу;
- відділу нагляду за додержанням законів та виконання судових рішень у кримінальному провадженні;

5) Управління забезпечення діяльності військових прокуратур у складі:

- відділу роботи з кадрами;
- організаційно-методичного відділу;
- секретаріату (на правах відділу);
- відділу приймання, опрацювання та аналізу оперативної інформації;

6) Режимно-секретна частина (на правах відділу).

Заступник Генерального прокурора України – Головний військовий прокурор є очільником Головної військової прокуратури. Він має у підпорядкуванні першого заступника та трьох заступників. Управління й відділи очолюють начальники, які мають заступників. У відділах працюють прокурори, старші слідчі в особливо важливих справах, слідчі в особливо важливих справах, спеціалісти, в тому числі головний спеціаліст – редактор, інспектори.

Робота відділів організовується за територіально-предметним або предметним

принципом відповідно до розподілу функціональних обов'язків, який здійснюється начальниками відділів за погодженням з начальниками управлінь, заступниками Головного військового прокурора та затверджується Головним військовим прокурором.

На Головну військову прокуратуру покладається:

– забезпечення виконання завдань та функцій, передбачених Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру» і наказами Генерального прокурора України, в центральних апаратах (адміністраціях, управліннях) органів державної влади, а також в органах військового управління, повноваження яких поширюються на всі з'єднання, військові частини, навчальні заклади, установи та організації, розташовані на території держави (крім видів Збройних Сил України);

– спрямування представницької діяльності щодо захисту інтересів громадянина або держави в суді у военній сфері на забезпечення обороноздатності і бойової готовності військових частин Збройних Сил України та інших військових формувань, насамперед з питань додержання бюджетного законодавства; збереження державного (військового) майна; формування, розміщення та виконання державного оборонного замовлення; виконання військового обов'язку та проходження військової служби; соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей, а також інших гарантованих Конституцією та Законами України прав і свобод людини і громадянина, державних та суспільних інтересів;

– організація та здійснення діяльності щодо запобігання та протидії корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням;

– організація та здійснення нагляду за додержанням законодавства під час

оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування кримінальних правопорушень, у тому числі у формі процесуального керівництва, підтримання державного обвинувачення в суді, забезпечення якісного, ефективного та своєчасного реагування прокурорів на незаконні судові рішення у кримінальному провадженні;

– забезпечення якісного, повного, всебічного та об'єктивного досудового розслідування кримінальних правопорушень, вчинених у военній сфері, злочинів проти основ національної безпеки України, миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, а також підслідних слідчим Головної військової прокуратури;

– забезпечення участі у перегляді судових рішень у касаційному порядку, а також у перегляді справ у Верховному Суді України, розглянутих за участю військових прокурорів у місцевих та апеляційних судах;

– організація та здійснення нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальному провадженні та застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян;

– координація діяльності правоохоронних органів та органів військового управління щодо протидії злочинності у военній сфері;

– забезпечення організаційного та методичного керівництва військовими прокуратурами, контроль за їх діяльністю;

– підготовка інформацій Президенту України, до Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади з найбільш актуальних питань прокурорсько-слідчої діяльності у военній сфері [1; 6; 9; 10].

Перш ніж розглядати організаційну структуру Спеціалізованої антикоруп-

ційної прокуратури потрібно мати на увазі, що остаточне формування цієї прокуратури та її територіальних філій приурочено до початку діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції (за прогнозами – у 2016 році). Відтак адміністративні акти (зокрема Положення), що визначають у деталях структуру управління названої прокуратури, а також конкретизують її мету, завдання, компетенцію тільки напрацьовуються. Між тим, Закон, а саме ст. 81 до організаційної структури Спеціалізованої антикорупційної прокуратури відносить центральний апарат і територіальні філії, які розташовуються в тих самих містах, де дислоковано територіальні управління Національного антикорупційного бюро України.

Центральний апарат цієї прокуратури сформовано у складі: Управління процесуального керівництва, підтримання державного обвинувачення та представництва в суді; аналітично-статистичного відділу та відділу документального забезпечення.

Керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури підпорядковується безпосередньо Генеральному прокурору України, який призначає його на посаду за результатами відкритого конкурсу, який проводить спеціально сформована конкурсна комісія. Аналогічний порядок передбачено і для призначень на інші адміністративні посади в цій прокуратурі, однак він почне діяти лише після завершення конкурсу з відбору кандидатів на зайняття адміністративних посад в Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі, що в даний час фінішує [1; 10].

Важливою ланкою системи органів прокуратури України є регіональні прокуратури. Як зазначає О. С. Проневич, дефініція «регіональна прокуратура» є інтегральною теоретичною конструкцією, що охоплює прокуратури на рівні адміністративно-територіальних

одиниць регіонального рівня. В сучасній науці уніфіковане бачення сутності поняття «регіон» відсутнє, що зумовило еkleктичність його використання представниками різних наукових шкіл для позначення різномасштабних просторових систем (відносно однорідної частини території окремої держави; відносно цілісного складного територіально-економічного комплексу; сукупності держав, об'єднаних спільними ознаками, соціально-територіального співтовариства тощо). Немає чіткого формально-правового визначення цієї дефініції й у вітчизняному законодавстві, за винятком Закону України «Про засади державної мовної політики», у ст. 1 якого дано невиправдано універсальне тлумачення категорії «регіон» як окремої самоуправної адміністративно-територіальної одиниці, що «може складатися з Автономної Республіки Крим, області, району, міста, селища, села» [11; 12].

Звернення до статуту Асамблеї європейських регіонів, дає підстави вважати регіоном рівень уряду, наступний після центрального, з політичним представництвом, гарантованим існуванням виборної регіональної ради або, за її відсутності, асоціацією чи органом, заснованим на регіональному рівні місцевими властями [13]. Приймаючи це до уваги, до суб'єктів регіонального рівня, поряд із органами виконавчої влади, можуть бути віднесені прокуратури Автономної Республіки Крим та регіонального рівня. На відміну від військових прокуратур Центрального, Південного і Західного регіонів України, прирівняних у статусі до регіональних прокуратур, останні мають в своїй основі відповідні адміністративно-територіальні одиниці державного устрою України: області, міста обласного значення, а також Автономну Республіку Крим – територіальну автономію, що є формою децентралізації державної влади в унітарній країні; міста Київ і Севастополь, наділені

спеціальним статусом загальнодержавного значення.

Кожну із перелічених прокуратур очолює прокурор, який має у підпорядкуванні першого заступника, заступників, окремі з яких є одночасно начальниками провідних структурних підрозділів.

Зазначені прокуратури є органом вищого рівня по відношенню до місцевих прокуратур, розташованих у межах адміністративно-територіальної одиниці, що підпадають під територіальну юрисдикцію відповідної регіональної прокуратури. Кадрові призначення в регіональній прокуратурі здійснюються за наказами Генерального прокурора України та регіонального прокурора з дотриманням порядку і процедур, передбачених ст.ст. 8¹, 9, 11 розділу II та розділом V Закону.

Організація, засади і порядок діяльності регіональних прокуратур визначаються Конституцією України, міжнародно-правовими договорами, ратифікованими Україною, Законом України «Про прокуратуру», іншими актами законодавства, а також адміністративними (нормативно-правовими) актами керівника регіональної прокуратури – наказами, розпорядженнями, положеннями тощо та Генерального прокурора України, як керівника вищого рівня.

До організаційної структури регіональних прокуратур входять управління й відділи, створення яких залежить від ступеня складності завдань, а також функцій і повноважень, обсягу роботи, покладених на регіональну прокуратуру.

Управління є структурним підрозділом моногалузевого або монофункціонального спрямування, що створюється для виконання основних завдань високого рівня складності. До складу управління входить сукупність споріднених функціональних підрозділів, що здійснюють узгоджену діяльність за конкретним

напрямом. Відділ є функціональним або обслуговуючим структурним підрозділом, що здійснює діяльність за певним напрямом (як самостійний підрозділ) або ж організаційно-технічне забезпечення виконання окремих завдань у межах напряму (при функціонуванні у складі управління).

Завдання й функції самостійного структурного підрозділу, права та обов'язки його працівників визначаються у положеннях, що затверджуються наказами керівника регіональної прокуратури. Розподіл функціональних обов'язків між працівниками структурних підрозділів здійснюється їх керівниками з обов'язковим урахуванням рівня теоретичної підготовки, наявного практичного досвіду, індивідуальних нахилів і здібностей кожного.

Робота структурних підрозділів регіональної прокуратури організовується, як правило, за зонально-предметним принципом з використанням спеціалізації працівників, закріплення за ними зон і предметів (тем) як дієвого засобу підвищення ефективності прокурорської діяльності. Безпосередніми організаторами роботи у підрозділах регіональної прокуратури є начальники управлінь та відділів, їхні заступники.

Керує регіональною прокуратурою прокурор, якому допомагають перший заступник та чотири інших заступники. Відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 39 Закону України «Про прокуратуру» посада керівника регіональної прокуратури віднесена до числа адміністративних. Призначення на цю посаду здійснюється строком на п'ять років Генеральним прокурором України за рекомендацією Ради прокурорів України. Перебування на адміністративній посаді не звільняє керівника регіональної прокуратури від виконання обов'язків, пов'язаних із функціями прокуратури, закріплених у ст. 2 Закону України «Про прокуратуру».

Згідно з п. 2 ч. 2 ст. 39 Закону України «Про прокуратуру» керівник регіональної прокуратури уповноважений призначати прокурорів на адміністративні посади заступника керівника регіональної прокуратури та керівника підрозділу регіональної прокуратури. Винятком є посада першого заступника керівника регіональної прокуратури, призначення на яку здійснюється Генеральним прокурором України за рекомендацією Ради прокурорів України строком на п'ять років (п. 1 ч. 2 ст. 39 Закону). Повний перелік повноважень керівника прокуратури регіонального рівня наводиться у ч. 1 ст. 11 Закону [1].

Розподіл службових обов'язків між керівництвом регіональної прокуратури та взаємозамінність визначаються наказом очільника регіональної прокуратури. Його перший заступник та заступники організують, спрямовують та контролюють роботу структурних підрозділів регіональної прокуратури, приймають рішення управлінського та процесуального характеру з питань, віднесених до їх компетенції. Перший заступник або заступники керівника регіональної прокуратури є повноважними особами для підписання довіреностей, позовних заяв, апеляційних і касаційних скарг, заяв про перегляд судових рішень у зв'язку з нововиявленими обставинами у справах, де регіональна прокуратура, її службові особи виступають як сторони, треті особи або суб'єкти оскарження.

Діяльність регіональної прокуратури здійснюється в умовах гласності. Кожна регіональна прокуратура має офіційний Інтернет-портал, де розміщується інформація про діяльність органів регіональної прокуратури, документи нормативного характеру, передбачені Законом України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації», відомості, а також офіційні повідомлення для

засобів масової інформації. Офіційні повідомлення засобам масової інформації від імені керівника регіональної прокуратури готуються та надсилаються за призначенням прес-службою. Персональну відповідальність за достовірність і повноту наданих відомостей несуть перший заступник, заступники керівника регіональної прокуратури, керівники самостійних структурних підрозділів [14].

Прокурори регіональної прокуратури підтримують державне обвинувачення у відповідному (а саме – апеляційному) суді. Відповідно до ст. 121 Конституції України та п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» підтримання державного обвинувачення є однією з основних функцій, покладених у цілому на систему органів прокуратури [1; 2; 15; 16].

Державне обвинувачення розглядається як процесуальна діяльність прокурора, що полягає у доведенні перед судом обвинувачення з метою забезпечення кримінальної відповідальності особи, яка вчинила кримінальне правопорушення. Підтримуючи державне обвинувачення, прокурор бере участь у дослідженні доказів, формулює власну позицію щодо застосування кримінального закону та міри покарання. Законодавчо визначено дві основні форми діяльності прокурора у судовому вирішенні кримінальної справи, зокрема: участь у її розгляді судом першої інстанції; участь у розгляді справи судами апеляційної, касаційної інстанцій.

Діяльність прокурора регіональної прокуратури з підтримання обвинувачення регламентується виключно нормами КПК України. Так, згідно з п. 6 ч. 1 ст. 393 КПК України прокурор наділений правом на апеляційне оскарження шляхом подання апеляційної скарги. Апеляційне провадження є самостійною стадією кримінального процесу, в якій суд інстанції вищого рівня на підставі апеляцій перевіряє законність і обґрунтованість судових рішень

(вироків, крім випадків, передбачених ст. 394 КПК України; ухвал про застосування чи відмову у застосуванні примусових заходів виховного або медичного характеру, а також інших ухвал у випадках, передбачених КПК України), які були ухвалені судами першої інстанції і не набрали законної сили, а також ухвал слідчого судді у випадках, передбачених КПК України. Відповідно до п. 20 ч. 1 ст. 3 КПК України судом апеляційної інстанції є Апеляційний суд Автономної Республіки Крим, апеляційні суди областей, міст Києва та Севастополя, під територіальну юрисдикцію яких підпадають суди першої інстанції, що ухвалили оскаржувані судові рішення [1; 2; 16].

Крім того, прокурорів регіональної прокуратури наділено повноваженнями з реалізації функції представництва інтересів громадянина або держави у судах. Ця діяльність здійснюється ними, у визначених законом випадках, з метою захисту інтересів громадянина або держави шляхом підготовки та звернення до суду з позовами, вступу у справу за позовами інших осіб, участі у розгляді справ судами, ініціювання перегляду судових рішень, контролю виконання судових рішень за позовами прокурорів. На жаль, подальша реалізація представницької функції прокуратури є проблематичною. Поки що це лише прогноз, а як буде насправді, покаже час [1; 2].

Щодо інших функцій, покладених на систему органів прокуратури України, зокрема, нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство та нагляд 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, їх реалізація на рівні регіональної прокуратури забезпечується силами її прокурорів, які справляються

з цим завданням досить успішно, у чому можна пересвідчитися, звернувшись до статистичних показників.

На прокурорів регіональної прокуратури покладено також загальне методичне керівництво нижчими за рівнем органами прокуратури. Будучи складовою управлінської діяльності в межах досить централізованої системи і ґрунтуючись на засадах підпорядкування та імперативності, методичне керівництво має своїм призначенням визначення цілей, змісту, методів і форм роботи.

Методичне керівництво органами прокуратури нижчого рівня (місцевими) поєднується зі здійсненням оперативного контролю за своєчасним і повним виконанням управлінських рішень, вивченням якості актів прокурорського реагування та інших документів, вжиттям заходів з метою усунення допущених при їх підготовці недоліків, наданням фахової практичної допомоги у вирішенні питань комплексного характеру тощо.

Порівняльний аналіз повноважень територіальних і спеціалізованих прокуратур, об'єднаних регіональним статутом, дає змогу дійти висновку, що поряд із загальними ознаками, які стосуються організації їх функціональної та адміністративної діяльності, існують й деякі характерні особливості. Наприклад, невідмінне узгодження з Директором Національного антикорупційного бюро України структури і штату Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, кандидатур на посади прокурорів. Або покладення на військових прокурорів виконання функцій територіальних органів прокуратури у певних адміністративно-територіальних одиницях, де в силу виключних обставин, вони не діють (через фактичну ліквідацію або блокування діяльності).

Найбільшу складність, з точки зору її побудови та забезпечення функціонування,

являє організаційна структура місцевих прокуратур, чіткого уявлення щодо якої не існує ані у законодавців, ані серед практиків і науковців. Наше бачення структури місцевої прокуратури та обґрунтування її уявної моделі буде відображено в окремій статті, спеціально присвяченій цьому питанню.

На завершення аналітичних роздумів щодо правових новацій, запроваджених Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII, зауважимо, що сучасна система вітчизняної

прокуратури не обмежується об'єктами, зазначеними у ст. 7 названого нормативно-правового акту. Окрім прокуратур усіх рівнів, вона включає Національну академію прокуратури України, Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів, профілактично-оздоровчі заклади та інші установи, працівники яких або прирівнюються за статусом до прокурорів, або мають інший статус, наприклад, державних службовців. На цих працівників, як і на прокурорів, поширюються заходи соціального захисту, пенсійне забезпечення тощо [1; 17; 18].

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. *Про прокуратуру* : закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
2. *Конституція України* : офіц. текст : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
3. *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції*: закон України від 12 лютого 2015 року № 198-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
4. *Литвак О. М.* Проблеми впровадження Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року / О. М. Литвак, П. В. Шумський // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2015. – № 1. – С. 5.
5. *Спільний висновок* Венеціанської комісії та Директорату з прав людини від 11–12 жовтня 2013 року (CDL(2013)039) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
6. *Структура Генеральної прокуратури України*, затверджена наказом Генерального прокурора України від 16 липня 2015 року № 55ш [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua>
7. *Про затвердження Положення про порядок підготовки та подання на державну реєстрацію нормативно-правових актів Генеральної прокуратури України*: наказ Генерального прокурора України від 13 жовтня 2015 року № 265 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua>

8. *Положення про* Консультативну раду при Генеральній прокуратурі України, затверджено наказом Генерального прокурора України від 3 квітня 2014 року № 41 (із змінами від 29 жовтня 2014 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua>
9. *Положення про* Головну військову прокуратуру Генеральної прокуратури України, затверджено наказом Генерального прокурора України від 6 жовтня 2015 року № 249 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua>
10. *Про внесення* змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо удосконалення та особливостей застосування окремих його положень: Закон України від 2 липня 2015 року № 578-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
11. *Проневич О. С.* Коментар до ст. 12 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: внутрішній сайт Національної академії прокуратури України.
12. *Про засади* державної мовної політики : Закон України від 3 липня 2012 року № 5029-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
13. *Статут Асамблеї* європейських регіонів, ухвалений в Неаполі 28 листопада 2002 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon
14. *Про доступ* до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
15. *Про роль* служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції: рекомендація REC (2000) 19 Комітету Міністрів держав-членів Ради Європи, прийнята 6 жовтня 2000 року на 724 засіданні заступників міністрів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon
16. *Кримінальний процесуальний* кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
17. *Про утворення* Академії прокуратури України : постанова Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2002 року № 1582 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ap.gp.gov.ua>
18. *Про надання* Академії прокуратури України статусу національної : Указ Президента України від 25 жовтня 2007 року № 1013/2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ap.gp.gov.ua>

Стаття надійшла до редакції: 20.11.2015.

Рекомендовано кафедрою кримінального процесу та криміналістики

REFLECTIONS ON INNOVATION LAW “ON PROSECUTOR’S OFFICE” ON REFORMING SYSTEM, STRUCTURE AND FUNCTION PROSECUTION

Ievropina I., Ievropina L.

Abstract: The paper analyzes the Law “On Prosecutor’s Office” of 14 October 2014, which in Ukraine introduced a large-scale reform of the Prosecutor’s Office of Ukraine in accordance with the requirements and recommendations of the Council of Europe.

Considered the most important provisions of the Act relating to the system, organizational structure and functions of the prosecutor's office.

Keywords: the reform of the prosecutor's office, function, system, organizational structure.



**РАЗМЫШЛЕНИЯ НАД НОВАЦИЯМИ ЗАКОНА УКРАИНЫ
«О ПРОКУРАТУРЕ» ОТНОСИТЕЛЬНО РЕФОРМИРОВАНИЯ
СИСТЕМЫ, СТРУКТУРЫ И ФУНКЦИЙ ПРОКУРАТУРЫ**

Європіна І., Європіна Л.

Резюме: Стаття посвящена аналізу Закону «О прокуратуре» от 14 октября 2014 года, которым в Украине введено масштабное реформирование системы прокуратуры Украины в соответствии с требованиями и рекомендациями Совета Европы. Рассмотрены важнейшие положения Закона, касающиеся системы, организационной структуры и функций прокуратуры.

Ключевые слова: реформирование, прокуратура, функции, система, организационная структура.