

Становлення та розвиток законодавства у сфері організації діяльності органів прокуратури України

Антонюк С.¹

Опубліковано	Секція	УДК
30.11.2023	Право	342.9

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.18175858>

Анотація. У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, аргументовано, що організація діяльності органів прокуратури як об'єкту правового регулювання – це складний механізм забезпечення його функціонування, який складається з низки взаємопов'язаних елементів, належне врегулювання кожного із них сприятиме ефективності всієї роботи цього органу державної влади. Виділено ключові елементи, які складають відповідний механізм.

Ключові слова: організація, діяльність, прокуратура, правове регулювання, механізм, елементи механізму.

Organization of the activities of prosecutors as an object of legal regulation

Annotation. At the initial stage of independence, the Prosecutor's Office of Ukraine retained many features inherited from the Soviet system, in particular broad powers in the sphere of supervision over all branches of government. However, over time, especially under pressure from society, international partners and reform, the Legal regulation is the basis of the activities of any state body. It is a process of influencing a certain range of homogeneous social relations with the aim of their regulation, which is carried out in the form of regulatory legal acts. The object of legal regulation, in the general sense, is those social relations, the regulation of which is carried out by means of relevant norms. When it comes to the Prosecutor's Office, each aspect of its activity must be clearly regulated by law. This is due to the norm of Art. 19 of the Fundamental Law, according to which state authorities and local self-government bodies, their officials are obliged to act only on the basis, within the limits of their powers and in the manner provided for by the Constitution and laws of Ukraine [1]. The organization of the activities of the prosecutor's office is achieved through the implementation of the management function, coordination of those relations that arise in the process of joining the prosecutor's office, performing official activities, ensuring the responsibility of employees, etc. The optimal construction of the prosecutor's office structure contributes to the achievement of the tasks set for it. Information movements, deep transformations began. A significant impetus for change was given by the Revolution of Dignity in 2014, after which the reform of the prosecutor's office became one of the main priorities of state policy. There was a gradual limitation of general supervision, the structure of the prosecutor's office changed, the

¹ к.ю.н., доцент кафедри судоустрою, прокуратури та адвокатури ЗВО «Львівський університет бізнесу та права»
<https://orcid.org/0009-0005-9560-2147>

process of personnel renewal and reduction of political influence on the activities of prosecutors was initiated. One of the key milestones in the development of the prosecutor's office was the judicial reform and the adoption of new laws, which defined its powers mainly in the field of supporting public prosecution in court, procedural management of pre-trial investigations and representation of the interests of the state in court. At the same time, it is not possible to say that the process of development of the prosecutor's office is complete today, which necessitates the conduct of comprehensive scientific research, in particular, devoted to identifying factors that determine the need for further reform of the prosecutor's office in Ukraine.

The article, based on the analysis of the scientific views of scientists and the norms of current legislation, argues that the organization of the activities of prosecutors as an object of legal regulation is a complex mechanism for ensuring its functioning, which consists of a number of interrelated elements, the proper regulation of each of which will contribute to the effectiveness of the entire work of this state authority. The key elements that make up the relevant mechanism are highlighted.

Keywords: organization, activity, prosecutor's office, legal regulation, mechanism, elements of the mechanism.

Вступ

Постановка проблеми. Правове регулювання є основою діяльності будь-якого органу держави. Воно представляє собою процес впливу на визначене коло однорідних суспільних відносин з метою їх упорядкування, яке здійснюється у формі нормативно-правових актів. Об'єктом правового регулювання, в загальному розумінні, є ті суспільні відносини, упорядкування яких здійснюється за допомогою відповідних норм. Коли мова йде про прокуратуру, то кожен з аспектів її діяльності має бути чітко врегульований законодавством. Означене обумовлено нормою ст. 19 Основного Закону, згідно якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [1]. Організація діяльності органів прокуратури досягається завдяки реалізації функції управління, координування тих відносин, які виникають в процесі вступу на службу до прокуратури, реалізації службової діяльності, забезпечення відповідальності службовців тощо. Оптимальна побудова структури прокуратури сприяє досягненню тих завдань, які поставлені перед нею.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання, присвячені організації діяльності прокуратури, у своїх наукових працях розглядали: С.К. Гречанюк, О.В. Заїка, О.М. Кобилянський, С.А. Кулинич, О.Б. Невзоров, С.В. Оверчук, О.В. Озвинчук, М.С. Орлів, Н.О. Рибалка, К.О. Сіренко, Я.В. Толочко, П.О. Угровецький та багато інших. Втім, незважаючи на значний теоретичний доробок, в науковій літературі фактично не опрацьованим залишається питання організації діяльності органів прокуратури, як об'єкта правового регулювання.

Саме тому метою статті є: розкрити сутність організації діяльності органів прокуратури, як об'єкта правового регулювання.

Результати

Починаючи наукове дослідження відзначимо, що згідно Закону України «Про прокуратуру» систему прокуратури України становлять: Офіс Генерального прокурора; обласні прокуратури; окружні прокуратури; Спеціалізована антикорупційна прокуратура [2]. На сьогодні до структури Офісу Генерального прокурора входять: Генеральний прокурор, його перший заступник, заступники Генерального прокурора,

патронатна служба (на правах відділу), координаційний центр підтримки потерпілих і свідків (на правах самостійного управління); Департамент організаційно-контрольної діяльності, правового та аналітичного забезпечення; Департамент кадрової роботи та державної служби; Департамент кримінальної політики та захисту інвестицій; Департамент нагляду за додержанням законів органами безпеки; Управління нагляду за додержанням законів органами Бюро економічної безпеки України; Управління протидії кримінальним правопорушенням у сфері кібербезпеки; Департамент нагляду за додержанням законів Національною поліцією України та органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю; Спеціалізована прокуратура у сфері оборони (на правах Департаменту); Спеціалізована екологічна прокуратура (на правах Департаменту); Департамент протидії порушенням прав людини у правоохоронній та пенітенціарній сферах; Департамент організації, процесуального керівництва досудовим розслідуванням та підтримання публічного обвинувачення у кримінальних провадженнях про злочини, вчинені у зв'язку із масовими протестами у 2013-2014 роках; Департамент представництва інтересів держави в суді; Генеральна інспекція (на правах Департаменту); Департамент протидії злочинам, вчиненим в умовах збройного конфлікту; Департамент міжнародного співробітництва; Департамент планово-фінансової діяльності, бухгалтерського обліку та звітності; тощо [3]. Як справедливо наголошують А.С. Шапошник та Т.В. Шлапко, прокуратура України має чітко визначену законодавством структуру та закріплені повноваження, її організація має чітке вертикальне підпорядкування. Ця ознака також вказує на той факт, що прокуратуру не можна віднести до судової гілки влади [4, с. 74]. Слід погодитися з тим, що структура органів прокуратури характеризується: 1) за принципом рівнів ієрархії – багаторівнева; 2) за принципом управління та підпорядкованості – централізована; 3) за цільовим призначенням та функціям, що виконуються – оперативного планування з фіксованою структурою; 4) за принципом розбиття елементів системи на підсистеми – розрізняють структуру систем, в яких елементи об'єднуються за функціональними чи об'єктними ознаками [5].

Разом із цим в правовій літературі висловлюються погляди відносно недосконалості такої структури. Зокрема, М.В. Руденко наполягає на доцільності утворення більшої кількості Спеціалізованих прокуратур, мотивуючи це необхідністю усунення надмірного навантаження на місцеві прокуратури. Автор посилається на історичний досвід успішного функціонування транспортних прокуратур (серед яких, спеціалізовані прокуратури на морському, річковому, залізничному, повітряному транспорті), військові, природоохоронні та екологічні прокуратури, спецпрокуратури на особливо режимних об'єктах, трудові прокуратури, Прип'ятська спеціальна прокуратура, прокуратури з нагляду за додержанням законів у виправно-трудовах установах [6, с. 53]. Слід вказати на те, що з часу скасування всіх спеціалізованих прокуратур, з огляду на першочергову необхідність спеціалізації прокурорської діяльності було утворено декілька, зокрема в сфері оборони та екологічну. Повернення до практики збільшення кількості таких прокуратур має бути вкрай зваженим та обґрунтованим нагальними потребами. Також відповідати низці принципів, серед яких М. Якимчук називає такі: доцільний мінімум рівнів ієрархії управління та максимальне скорочення часу проходження інформації від вищого керівництва до безпосереднього виконавця; чітке відособлення складових частин системи, що проектується; здатність до швидкого та адекватного реагування на зміни в керованій системі; надання повноважень щодо вирішення питань у кожному конкретному випадку тому підрозділу, який володіє найбільшою інформацією з даного питання; адаптація окремих підрозділів апарату управління до всієї системи і системи в цілому до зовнішнього середовища; визначення характеру взаємодії між підрозділами, враховуючи, що вона може здійснюватись паралельно, послідовно або змішаним способом [5]. Іншими словами,

появі спеціалізованих прокуратур має відповідати їх нагальна необхідність, доцільність та більш ефективно (у порівнянні з відсутністю таких підрозділів) виконання функцій прокуратури.

Означене відповідає й Комплексному стратегічному плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України, який передбачає: 1) удосконалення внутрішньої структури і функцій органів правопорядку та прокуратури, забезпечення їх раціональної побудови й спроможності ефективно виконувати свої функції шляхом оптимізації ресурсів відповідно до визначених законом повноважень; 2) посилення координаційної ролі Офісу Генерального прокурора, запровадження правового механізму затвердження та/або погодження Генеральним прокурором міжвідомчих актів органів правопорядку з питань проведення досудового розслідування та здійснення оперативно-розшукової діяльності (стандарти, методичні рекомендації); 3) визначення ключових показників ефективності (KPI), на підставі яких буде проводитися оцінка ефективності та якості роботи органів правопорядку й прокуратури [7]. Щодо ефективності роботи прокуратури, то слід відмітити, що вона залежить у тому числі й від професійної якості її кадрового складу, підбір якого також є вагомою частиною організації діяльності прокуратури. Ю. Адамів підкреслює той факт, що питання кадрового забезпечення прокуратури є чи не основним фактором для максимально результативної реалізації цим органом своїх функцій задля гарантування усіх прав людини та громадянина, забезпечення неухильного дотримання основоположного принципу верховенства права та подальшої участі у розбудові демократичної держави, а тому необхідно оптимізувати процес добору прокурорів, вжити заходів щодо спрощення та пришвидшення конкурсних процедур, актуалізувати питання повернення інституту підготовки кадрів для органів прокуратури у вищих навчальних закладах, а також на базі Тренінгового центру прокурорів України [8, с. 58].

Г.Я. Митрофанова та А.О. Глухий справедливо підкреслюють, що сучасний прокурор, крім спеціальних фахових компетентностей, повинен мати соціальну і службову відповідальність, високий рівень правосвідомості, виховання і культури; чесність, принциповість, бути ерудованою людиною, мати творче мислення, розуміння сутності і державної значущості прокурорської діяльності. Важливими компонентами його компетентностей є аналітичні здібності, вміння оперативно приймати нові професійні знання, вміння, навички і адаптувати їх до цілей і завдань прокурорської діяльності. Особливі вимоги мають висуватися до психологічної стійкості особистості: висока працездатність, стійкість до стресу і психофізичних перевантажень, сила волі, врівноваженість. Комунікативні якості особистості дозволять впевнено вести ділову бесіду, вільно володіти вербальними і невербальними засобами спілкування, встановлювати і підтримувати службові відносини в колективі [9, с. 108]. Перелічені компетентності мають бути об'єктивно оцінені при вступі на службу до органів прокуратури та підтримуватися на високому рівні під час її проходження.

Важливою передумовою належної організації діяльності прокуратури та виконання покладених на неї функцій Б.В. Лавренко справедливо називає особисту дисциплінованість працівників прокуратури [10, с. 79]. Така дисциплінованість включає як відповідальне відношення до виконання встановлених обов'язків, так і дотримання етичних вимог професійної поведінки. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів визначає основні принципи, моральні норми та правила прокурорської етики, якими повинні керуватися прокурори при виконанні своїх службових обов'язків та поза службою. Оцінка дотримання норм професійної етики та поведінки прокурора може проводитися під час дисциплінарного провадження та надаватися при вирішенні питань щодо підвищення по службі, підготовці характеристик та рекомендацій. При цьому прокурори зобов'язані неухильно дотримуватися вимог цього Кодексу. Їх порушення тягне за собою відповідальність, встановлену законом. У разі

систематичного (два і більше разів протягом одного року) або одноразового грубого порушення правил прокурорської етики прокурора може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності [11].

Сучасна організація діяльності прокуратури не можлива без інформаційної та аналітичної складової. С.Г. Гайдай підкреслює той факт, що встановлені законом нормативні повноваження впливають на обсяг та види інформації, з якою працюють прокурори, оскільки прямо передбачають можливості вступу в певний інформаційних процес, або наявність права на отримання певних відомостей. Із цього випливає, що реформа в органах прокуратури, яка ліквідувала загальний нагляд, обмежила прокурора в роботі з інформацією у сфері нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів органами виконавчої влади, підприємствами, установами, організаціями незалежно від підпорядкування та форм власності. Прокурор може вступати в роботу з інформацією, яка отримана аналітичним чи інших шляхом з метою перевірки джерел законності її збору, таким чином, можна стверджувати, що він реалізує свою функцію процесуального нагляду в кримінальному процесі через окремий вид творчої, узагальнювальної інформаційної діяльності [12, с. 92-93].

В час розвиток інформаційних технологій організація діяльності прокуратури має включати й відповідні сучасним вимогам технологічні засоби та інше необхідне для її функціонування матеріальне устаткування. Порядок забезпечення органів прокуратури транспортними і матеріально-технічними засобами до останніх відноситься продукцію, об'єкти будь-якого виду та призначення, вироби, устаткування, технології, засоби зв'язку, офісну та комп'ютерну техніку, устаткування та приладдя, серверне, комутаційне, комунікаційне обладнання та відповідне програмне забезпечення до них, запасні частини для транспортних засобів і вказаної техніки, пально-мастильні матеріали, друковану продукцію, спеціальний одяг, меблі, побутову техніку, будівельні матеріали, інвентар, інструменти та засоби для господарської діяльності, спеціальні засоби, засоби індивідуального (особистого) захисту, нематеріальні активи тощо. Забезпечення органів прокуратури транспортними і матеріально-технічними засобами здійснюється в межах затверджених для них кошторисних видатків із дотриманням вимог законодавства, у тому числі граничних сум витрат на придбання автомобілів, меблів, іншого обладнання та устаткування для адміністративних потреб [13]. Разом із цим слід відмітити прямий зв'язок матеріально-технічного забезпечення діяльності прокуратури з реальними можливостями Державного бюджету України.

Також означене впливає й на можливості соціального та матеріально-побутового забезпечення прокурорів. Йому присвячений окремий розділ Закону України «Про прокуратуру» та включає врегулювання питань, пов'язаних з заробітною платою, відпусткою, матеріально-побутового забезпечення, заходи соціального захисту прокурора, а також пенсійного забезпечення [2]. Кожен з названих видів забезпечення прокурорів мають свої особливості та регламентуються в адміністративно-правовому порядку. Так особливостями заробітної плати прокурорів називають такі: 1) регулювання питання заробітної плати здійснюється виключно на законодавчому рівні; 2) чітко законодавчо визначена структура заробітної плати прокурора; 3) основною складовою структури заробітної плати прокурора є посадовий оклад; 4) здійснено диференціацію розмірів посадових актів прокурорів в залежності від прокуратури, в якій особа працює; 5) здійснено прив'язку посадового окладу прокурора до розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб на 01 січня календарного року; 6) фінансування оплати праці прокурорів здійснюється із коштів Державного бюджету України; 7) передбачено наявність певних надбавок та доплат до посадового окладу, преміювання прокурорів; 8) передбачено надання прокурорам матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань та допомоги для оздоровлення; 9) передбачено підвищений рівень матеріального забезпечення прокурорів в період дії

воєнного стану для окремих категорій прокурорів [14, с. 228-229]. Регулюючи питання матеріального та побутового забезпечення прокурорів законодавець робить акцент на їх високому рівні, що підкреслює соціально-публічну важливість ефективної та відданої праці.

Висновки

Проведений у роботі аналіз дає змогу дійти до висновку, що організація діяльності органів прокуратури як об'єкту правового регулювання – це складний механізм забезпечення його функціонування, який складається з низки взаємопов'язаних елементів, належне врегулювання кожного із них сприятиме ефективності всієї роботи цього органу державної влади. До складових цього механізму доцільно віднести такі компоненти: структурно-ієрархічний (створення та підтримання існування оптимальної для ефективного виконання завдань системи прокуратури, що дозволяє здійснювати оперативну взаємодію між всіма підрозділами); кадровий (підбір та розстановка працівників прокуратури на основі об'єктивної, неупередженої оцінки їх підготовки, професійних та моральних якостей та здібностей); процесуально-методологічний (чітке нормативно-правове регулювання повноважень прокурорів з усіх напрямків їх роботи); інформаційно-аналітичний (аналіз актуальної інформації, забезпечення оперативного доступу до достовірної інформації, в обсязі необхідному для виконання прокурорами своїх обов'язків, інформативно-комунікативний зв'язок із громадськістю); соціально-побутовий (забезпечення гідного фінансового та матеріального забезпечення побутових потреб прокурорів); матеріально-технічний (надання необхідних матеріальних засобів для ефективного функціонування органів прокуратури); дисциплінарний (фіксація правил поведінки прокурорів, чітко регламентована процедура дисциплінарних проваджень з дотриманням міжнародних вимог в цій сфері) тощо. Реформування одного з перелічених складників неодмінно призведе до потреб у зміні інших.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/conv#n5259>
2. Про прокуратуру. Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>
3. Структура Офісу Генерального прокурора. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/struktura-struktura-ofisu-generalnogo-prokurora-zatverdzhena-nakazom-generalnogo-prokurora-vid-21-12-2019-no-99-shc>
4. Шапошник А.С., Шлапко Т.В. Визначення місця прокуратури в системі органів державної влади. Правова позиція. № 3 (28). 2020. С. 71-75
5. Якимчук М. Організаційна структура системи органів прокуратури: стан та напрямки удосконалення. URL: <http://radnuk.info/component/content/article/24962-----c.html>
6. Руденко М.В. Проблеми системи прокуратури України. Актуальні проблеми права: теорія і практика. № 2 (40). 2020. С. 51-58
7. Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки. Указом Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/2023#Text>

8. Адамів Ю. Актуальні питання кадрового потенціалу прокуратури України. Український часопис конституційного права. № 2. 2023. С. 51-60
9. Митрофанова Г.Я., Глухий А.О. Добір працівників до органів прокуратури: компетентності кандидатів. Європейський вектор економічного розвитку. № 1 (28). 2020. С. 99-109
10. Лавренко Б.В. Щодо питання дисциплінарної відповідальності працівників органів прокуратури. Науковій вісник Міжнародного гуманітарного університету. № 22. 2016. С. 79-82
11. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів. Всеукраїнська конференція прокурорів 27.04.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001900-17#Text>
12. Гайдай С. Г. Інформація прокуратури: питання правової природи, класифікації та реалізації повноважень по роботі з інформацією. Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки. Вип. 56(2). 2018. С. 86–94
13. Про затвердження Порядку забезпечення органів прокуратури транспортними і матеріально-технічними засобами. Наказ Генерального прокурора від 12 лютого 2024 року № 27. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0027905-24#n6>
14. Шаль В. В. Основні гарантії матеріально-побутового забезпечення прокурорів в Україні. Юридична наука. № 11(113). 2020. С. 223-231