



УДК 347.963(477)

В. Селезньов,кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри організації судових та правоохоронних органів
Національного університету «Одеська юридична академія»

ЩОДО ОРГАНІЗАЦІЇ РОБОТИ СУЧАСНОЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Професор О.Р. Михайленко стверджує: «Наявність принципів організації й діяльності прокуратури, а також принципів організації роботи її органів обумовлює сутність, зміст, структуру власної організації діяльності тих чи інших органів прокуратури. Від того, як буде організовано роботу, залежить ефективність здійснення функцій, покладених на єдину систему прокуратури, а також виконання завдань прокурорського нагляду за дотриманням законів. Конкретна організація роботи в органах прокуратури, її структура законом не визначаються. І нормативно це визначити практично неможливо, тому що організація роботи залежить від конкретних органів регіонів прокуратури, їх кадрового забезпечення, специфіки районів, регіонів, у яких функціонують ті чи інші прокуратури, та конкретних завдань, що ними виконуються. Так, важко поєднувати в план організації роботи прокуратури великих промислових міст із прокуратурами сільської місцевості, курортних зон тощо. Організація роботи в тих чи інших органах прокуратури може носити ситуативний, динамічний характер» [1, с. 83]. Ця думка відомого правознавця є досить актуальною й сьогодні.

І хоча в ст. 3 нового Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року [2] визначаються засади діяльності прокуратури замість принципів організації й діяльності прокуратури, проголошених у ст. 6 старого Закону України «Про прокуратуру», актуальність організації діяльності прокуратури України на сьогодні не зменшується. Адже організаційні заходи управління всією системою органів прокуратури України – це загалом діяльність, спрямована на опти-

мізацію роботи щодо виконання завдань і функцій прокурорської системи, покладених на неї Конституцією України й Законом України «Про прокуратуру».

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

Згідно з новим Законом України «Про прокуратуру» повноваження Генерального прокурора України закріплено в ст. 9, у якій визначається, що він організовує діяльність органів прокуратури України, затверджує акти з питань щодо організації діяльності органів прокуратури, видає накази з питань, що належать до його адміністративних повноважень, у межах своїх повноважень, на основі та на виконання Конституції й законів України.

Галузеві накази Генерального прокурора України, Регламент Генеральної прокуратури України, положення, інструкції, вказівки та інші нормативні документи Генерального прокурора України охоплюють усю багатогранність практичної діяльності органів прокуратури та конкретизують порядок її здійснення в різних напрямках.

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



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

Усі ці заходи повинні спрямовуватись на роботу з кадрами й підвищення їх кваліфікації, планування роботи, контроль і перевірку виконання, керівництво, діловодство, облік і звітність, узагальнення прокурорської практики та її аналіз, систематизацію законодавства, роботу зі зверненнями фізичних і юридичних осіб до прокуратури, а також матеріально-технічне, фінансове й правове забезпечення.

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

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

Усі ці комплексні заходи вимагають потужної нормативно-правової й практичної діяльності від прокуратури, спрямованої на реалізацію завдань і функцій, покладених на прокуратуру України згідно з новим Законом України «Про прокуратуру». До речі, відповідно до структури Генеральної прокуратури України та регіональних прокуратур у них діють відповідні спеціальні підрозділи, призначені безпосередньо займатись організацією роботи в прокуратурі

та контролем виконання (організаційно-контрольні підрозділи).

Водночас аналіз питання, які підзаконні нормативно-правові акти, спрямовані на організацію роботи в прокуратурі України, є чинними, показує, що один із провідних наказів Генерального прокурора України, а саме Наказ «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» № 1гн, діє з 26 грудня 2011 року [4] (з деякими змінами від 5 квітня 2012 року, від 12 липня 2012 року, від 5 липня 2013 року та від 13 листопада 2013 року). Іншого акта, сучасного відповідно до нового Закону України «Про прокуратуру», не видано.

Регламент Генеральної прокуратури України затверджено Наказом Генерального прокурора України від 12 квітня 2012 року № 35 [5] (зі змінами від 22 березня 2013 року, від 12 квітня 2013 року, від 13 листопада 2013 року, від 18 листопада 2014 року).

Залишаються чинними Наказ Генерального прокурора України «Про координацію діяльності правоохоронних органів в сфері протидії злочинності та корупції» від 16 січня 2013 року № 1/1гн [6] та Положення про координацію діяльності правоохоронних органів в сфері протидії злочинності та корупції, затверджене спільним наказом Генерального прокурора України та керівників правоохоронних органів від 11 лютого 2013 року № 5/132/21/4/82/ОД-13/10 (який на сайті Міністерства юстиції України не значиться як зареєстрований).

Відсутність сучасних нормативно-правових актів, що регламентують організацію роботи в прокуратурі, зареєстрованих на сайті Міністерства юстиції України згідно з вимогами Закону України «Про прокуратуру», викликає питання щодо належного сучасного рівня організації цієї важливої роботи.

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



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

У Законі України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року в ч. 3 ст. 14 «Генеральна прокуратура України» визначалося: «У Генеральній прокуратурі України утворюється колегія в складі Генерального прокурора України (голови), його першого заступника, заступників, прокурора Автономної Республіки Крим, інших керівних працівників органів прокуратури».

Натомість ст. 18 Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року прямо присвячувалась колегіям органів прокуратури: «Колегії прокуратури є дорадчими органами та розглядають найбільш важливі питання, що стосуються додержання законності, стану правопорядку, діяльності органів прокуратури, виконання наказів Генерального прокурора України, кадрові питання, заслуховують звіти підпорядкованих прокурорів, начальників структурних підрозділів та інших працівників прокуратури. На засіданнях колегій можуть заслуховуватись повідомлення й пояснення керівників міністерств, відомств, органів державного управління, нагляду та контролю, підприємств, установ та організацій, їх об'єднань, інших посадових осіб із приводу порушень законодавства. Рішення колегій доводяться до відома працівників органів прокуратури» [7].

Зрозуміло, що з позбавленням прокуратури «загального нагляду» цю норму можна було б відкоригувати. Проте чи можна було позбавляти її колегіального обговорення та прийняття рішень щодо внутрішньовідомчої організації діяльності щодо виконання завдань і функцій, координаційної роботи з усіма правоохоронними системами, спрямованої на боротьбу зі злочинністю, удосконалення цієї роботи за всіма її напрямками, спрямування діяльності всієї прокурорської системи України?

До речі, Наказ Генерального прокурора України «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» від 26 грудня 2011 року № 1гн з останніми змінами від 13 листопада 2013 року передбачає діяльність колегії в органах прокуратури. У ньому зафіксовано такі положення:

– «за необхідності колегіального обговорення питань діяльності органів прокуратури виносити їх на розгляд колегії або оперативних нарад. Рішення із цього приводу приймати в кожному конкретному випадку відповідному прокуророві на підставі наданих доповідних записок або інших матеріалів» (п. 18);

– «на засіданнях колегії розглядати найбільш важливі питання, що стосуються додержання законності, стану правопорядку, діяльності органів прокуратури, виконання наказів Генерального прокурора України, кадрові питання, крім тих, що належать до компетенції атестаційної комісії» (п. 18.1);

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

– «підсумкові засідання колегії за участю підпорядкованих прокурорів проводити, як правило, двічі на рік. У прийнятих рішеннях визначати пріоритетні напрями прокурорсько-слідчої діяльності на наступний період і завдання апаратів» (п. 18.3);

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



– «керівників і посадових осіб інших державних органів запрошувати на засідання колегій чи на оперативні наради в разі необхідності заслуховування їхніх повідомлень і пояснень із приводу порушень законодавства» (п. 18.5).

Щодо наявності колегії в Генеральній прокуратурі України йдеться також у чинному Регламенті Генеральної прокуратури України від 12 квітня 2012 року (з останніми змінами від 18 листопада 2014 року). Наприклад, щодо планування роботи вказано, що необхідно планувати «пропозиції до орієнтованого графіка проведення засідань колегії» (п. 3.2), водночас «доповідні записки, аналітичні та інші документи до виконання планових заходів повинні містити конкретні пропозиції щодо їх реалізації (розгляду на засіданні колегії)» (п. 3.9), «свідчать про кінцеву реалізацію заходу (рішення колегії)» (п. 3.13). Розділ 5 Регламенту Генеральної прокуратури України від 12 квітня 2012 року складається з 29 підпунктів та повністю призначається для організації роботи колегії Генеральної прокуратури України.

За такого широкого діапазону організаційних питань, властивих цьому колегіальному органу, не зрозуміло, чи можливо відмовитись від нього взагалі.

До речі, відомо, що колегії в органах прокуратури України практично не працюють, а склад колегії сучасної Генеральної прокуратури України навіть ніким не затверджено. Проте якщо звернутися за аналогією про наявність колегії в інших державних органах, до того ж у європейських структурах, то вони успішно діють як важливий інструмент впливу на загальну організацію й оптимізацію роботи відповідних інститутів.

Таким чином, сучасна організаційна діяльність у прокуратурі України потребує подальшого вдосконалення.

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

Від того, як буде організовано роботу, залежить ефективність здійснення функцій, покладених на єдину систему прокуратури України, а також оптимального виконання завдань.

От того, как будет организована работа, зависит эффективность осуществления функций, возложенных на единую систему прокуратуры Украины, а также оптимального выполнения задач.

The way work is organized, depends on the effectiveness of the functions assigned to a single system Prosecutor of Ukraine, as well as optimal performance objectives.

Література

1. Михайленко О.Р. Прокуратура України / О.Р. Михайленко. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 296 с.
2. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
3. Медведько О.І. Прокуратура України / О.І. Медведько. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 576 с.
4. Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України : Наказ Генерального прокурора України від 26 грудня 2011 року № 1гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://document.ua/pro-organizaciyu-roboti-i-upravlinnja-v-organah-prokuraturi--doc82202.html>.
5. Регламент Генеральної прокуратури України : затверджений Наказом Генерального прокурора України від 12 квітня 2012 року № 35 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://document.ua/pro-zatverdzhennja-reglamentu-generalnoyi-prokuraturi-ukrayi-doc96882.html>.
6. Про координацію діяльності правоохоронних органів в сфері протидії злочинності та корупції : Наказ Генерального прокурора України від 16 січня 2013 року № 1/1гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://document.ua/pro-koordinaciyu-dijalnosti-pravoohoronnih-organiv-u-sferi-p-doc129347.html>.
7. Про прокуратуру : Закон України від 5 листопада 2011 року № 1789-XII (втрапив чинність) // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.