

АКТУАЛЬНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

У науковій публікації досліджуються актуальні напрями вдосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації функцій прокуратури України. Зазначається, що внесення змін до чинних законів України у зв'язку з реформуванням органів прокуратури зумовлює необхідність удосконалення підзаконних нормативно-правових актів, які регламентують реалізацію окремих функцій прокуратури, зокрема, наказів Генеральної прокуратури України.

До основних напрямів удосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації функцій прокуратури України зараховано: оновлення всіх чинних наказів Генеральної прокуратури України (узгодження їх із Кримінальним процесуальним кодексом України, Законом України від 19 вересня 2019 р. № 113-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» та іншими нормативно-правовими актами); прийняття спільного наказу Генеральної прокуратури України, Державної аудиторської служби України, Міністерства юстиції України, Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, а також інших органів виконавчої влади про затвердження Інструкції про координацію діяльності суб'єктів владних повноважень щодо представництва інтересів держави в суді та при виконанні судових рішень; прийняття наказу Генеральної прокуратури України щодо повного переходу на електронний документообіг між органами прокуратури різних рівнів із використанням технології цифрового підпису (інформаційні листи, контрольні завдання та відповіді на них, супровідні листи мають надсилатися лише в електронному вигляді, без дублювання на паперових носіях, що зумовить значну економію витратних матеріалів та людських ресурсів); внесення змін до процесуальних кодексів України, Закону України «Про прокуратуру» (щодо повернення інституту законних вимог прокурора, які є обов'язковими для всіх органів, підприємств, установ, організацій, посадових осіб та громадян і виконуються невідкладно або у передбачені законом чи визначені прокурором строки (ст. 8 «Обов'язковість виконання вимог прокурора» Закону України «Про прокуратуру» в редакції до 2014 р.), Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності суб'єктів владних повноважень за невиконання законних вимог прокурора (ст. 185-8 КУпАП).

Наголошується на необхідності подальшого дослідження актуальних напрямів удосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації функцій прокуратури України, з огляду на їх значення для забезпечення законності та дотримання принципу верховенства права в Україні.

Ключові слова: функції, реалізація, прокуратура, удосконалення, накази, реформа, адміністративно-правове забезпечення, публічне обвинувачення, процесуальне керівництво, представництво, інтереси держави, нагляд, законні вимоги, відповідальність, законність.

In the scientific publication the current trends of improving the administrative and legal support for the implementation of the functions of the Prosecutor's Office of Ukraine are analyzed. It is noted that the introduction of amendments to the current laws of Ukraine in connection with the reform of the Prosecutor's Office stipulates the need to improve the by-laws, which regulate the implementation of certain functions of the Prosecutor's Office, in particular, the orders of the Prosecutor General's Office of Ukraine.

The main directions for improving the administrative and legal support of the implementation of the functions of the Prosecutor's Office of Ukraine include: updating all current orders of the Prosecutor General's Office of Ukraine (bringing them in accordance with the Criminal Procedure Code of Ukraine, Law of September 19, 2019 № 113-IX "On Amendments to Some Legislative acts of Ukraine on the priority measures for the reform of the prosecution bodies" and other legal acts); adoption of a joint order of the Prosecutor General's Office of Ukraine, the State Audit Service of Ukraine, the Ministry of Justice of Ukraine, the State Service of Ukraine for Geodesy, Cartography and Cadastre, as well as other executive bodies on the approval of the Instruction on the coordination of activities of subjects of power in representing the interests of the state in court and in the execution of court decisions; Adoption of the order of the Prosecutor General's Office of Ukraine for the complete transition to electronic documents between prosecutors of different levels using digital signature technology (information sheets, control tasks and answers, accompanying letters should be sent only in electronic form, without duplication on paper, which will result in significant cost savings and human resources); Amendments to the Procedural Codes of Ukraine, the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office" (concerning the return of the institute to the prosecutor's legal requirements, which are binding on all bodies, enterprises, institutions, organizations, officials and citizens and are implemented promptly or in accordance with the law or determined by the prosecutor terms (Article 8 "Obligation to Comply with the Prosecutor's Requirements" of the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office" in the version up to 2014), the Code of Ukraine on Administrative Offenses for Strengthening the Responsibility of the Authorities for failure to comply with the prosecutor's legal requirements (art. 185-8 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses).

The necessity of further investigation of the current directions of improving the administrative and legal support of the implementation of the functions of the Prosecutor's Office of Ukraine is emphasized, given their importance for ensuring the legality and observance of the principle of the rule of law in Ukraine.

Key words: *functions, implementation, prosecutor's office, improvement, orders, reform, administrative and legal support, public prosecution, procedural leadership, representation, interests of the state, supervision, legal requirements, responsibility, legality.*

Вступ. Суспільні відносини, які виникають у процесі діяльності органів прокуратури, регламентовані Конституцією та законами України, проте не менш важливе значення для ефективної практичної реалізації функцій прокуратури мають підзаконні, відомчі нормативно-правові акти, які деталізують закони та визначають конкретний правовий інструментарій повсякденної діяльності прокурора.

З прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19 вересня 2019 р. № 113-IX [1] в Україні розпочався процес створення принципово нової системи органів прокуратури, яка буде очищена від корумпованих елементів та поверне довіру населення. Внесення змін до чинних законів України у зв'язку з реформуванням органів прокуратури зумовлює необхідність удосконалення підзаконних нормативно-правових актів, які регламентують реалізацію окремих функцій прокуратури, зокрема: Наказу Генеральної прокуратури № 51 від 28 березня 2019 р. «Про затвердження Порядку організації діяльності прокурорів і слідчих органів прокуратури у кримінальному провадженні» [2], Наказу Генеральної прокуратури України № 4/Ігн від 3 грудня 2012 р. «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність» [3], Наказу Генеральної прокуратури України № 186 від 21 вересня 2018 р. «Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді та при виконанні судових рішень» [4], Наказу Генеральної прокуратури України № 161 від 20 квітня 2016 р. «Про організацію діяльності прокурорів з нагляду 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» [5] тощо.

Вищезазначене зумовлює актуальність, а також теоретичну та практичну значимість дослідження актуальних напрямів удосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації функцій прокуратури України.

Питання адміністративно-правового забезпечення діяльності правоохоронних органів досліджуються в роботах фахівців у сфері адміністративного права, серед яких роботи О. Бандурки, В. Бевзенка, М. Віхляєва, Н. Губерської, С. Гусарова, Р. Калюжного, Т. Коломоєць, В. Колпакова, А. Комзюка, О. Кузьменко, В. Курила, Д. Лук'янця, Д. Лученка, П. Лютікова, Р. Мельника, О. Миколенка, Н. Нижник, Д. Приймаченка, С. Стеценко, М. Тищенко, А. Школика та інших вчених-адміністративістів.

З останніх досліджень варто згадати роботи Ю.А. Чаплинської «Адміністративно-правове забезпечення реформування органів прокуратури України» [6], О.О. Баганця «Адміністративно-правове забезпечення реформи органів прокуратури України» [7] та В.В. Карпунцова «Процесуальна компетенція органів прокуратури України: адміністративно-правовий аспект» [8].

Проте питання актуальних напрямів удосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації функцій прокуратури досліджено фрагментарно, більшою мірою в рамках більш загальних тем, що актуалізує проведення цього дослідження.

Методологія дослідження ґрунтується на комплексному поєднанні філософських, загальнонаукових та спеціально юридичних методів дослідження (методу юридичної догматики, методу юридичного моделювання тощо), принципів об'єктивності та історизму. Метод юридичної догматики як різновид аксіоматичного методу передбачає обов'язкове використання в процесі дослідження принципів конституційності та законності, посилення на норми Конституції України, які мають вищу юридичну силу та є нормами прямої дії. Нормативні положення, закріплені в Основному Законі, є, по суті, правовими аксіомами, порушення яких є неприпустимим. Не менш важливим у контексті використання методу юридичної догматики є обов'язкове врахування в процесі визначення актуальних напрямів удосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації функцій прокуратури України положень ратифікованих міжнародних нормативно-правових актів. Зокрема, Європейська конвенція про захист прав людини й основоположних свобод є фактично зібранням правових аксіом, які розкриваються та деталізуються в Рішеннях Європейського суду з прав людини. Особливе значення для визначення актуальних напрямів удосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації функцій прокуратури має метод юридичного моделювання, який дає змогу сформулювати конкретні пропозиції щодо удосконалення чинного та формування перспективного законодавства.

Постановка завдання. Метою наукової публікації є дослідження актуальних напрямів удосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації функцій прокуратури України в контексті реформування органів прокуратури відповідно до міжнародних стандартів.

Результати дослідження. Адміністративно-правове забезпечення реалізації функцій прокуратури включає значний масив відомчих нормативно-правових актів, які приймаються на підставі, на виконання та відповідно до Конституції і законів України. Основною формою нормотворчої діяльності Генеральної прокуратури України є прийняття наказів Генеральним прокурором України, якими затверджуються відповідні інструкції, порядки, положення тощо. І саме накази є тим правовим матеріалом, який визначає конкретні правові засоби (способи) реалізації функцій прокуратури.

Конституція України містить вичерпний перелік функцій прокуратури: підтримання публічного обвинувачення в суді; організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [9].

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» на прокуратуру покладаються такі функції: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом та главою 12 розділу III Цивільного процесуального кодексу України; нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

У ч. 3 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» прямо визначено, що на прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України [10]. Таким чином, основним напрямом удосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації функцій прокуратури є оновлення всіх чинних наказів Генеральної прокуратури України: узгодження їх із Конституцією України, Кримінальним процесуальним кодексом України, Законом України від 19 вересня 2019 р. № 113-ІХ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо

першочергових заходів із реформи органів прокуратури» та іншими нормативно-правовими актами. Адже використання в чинних наказах Генеральної прокуратури України «застарілих» юридичних категорій не сприяє однозначному розумінню відповідного правового матеріалу, дотриманню принципу правової визначеності та призводить до неправильного сприйняття змісту функцій прокуратури, які чітко окреслені в Конституції України.

Потребує вдосконалення адміністративно-правове забезпечення реалізації такої функції прокуратури України як представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом. Після позбавлення органів прокуратури функції загального нагляду прокурори втратили правовий інструментарій впливу на інших суб'єктів владних повноважень із метою забезпечення законності та отримання необхідної інформації, документів для здійснення функцій представництва інтересів держави в суді. Зокрема, запити прокурора сприймаються посадовими особами інших органів публічної адміністрації як не обов'язкові для виконання або виконуються несвоєчасно, що призводить до затягування виконання контрольних завдань органів прокуратури вищого рівня та процесу звернення до суду. Є реальна потреба в адміністративно-правовій регламентації чіткої взаємодії між органами прокуратури та іншими суб'єктами владних повноважень із метою налагодження системи обміну інформацією, встановлення чітких строків надання відповідей на запити прокурорів, забезпечення координації діяльності різних державних інституцій під час реалізації функції представництва інтересів держави. Вищезазначеним обґрунтовується необхідність прийняття спільного наказу Генеральної прокуратури України, Державної аудиторської служби України, Міністерства юстиції України, Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, а також інших органів виконавчої влади про затвердження Інструкції про координацію діяльності суб'єктів владних повноважень щодо представництва інтересів держави в суді та у процесі виконання судових рішень.

Зазначений перспективний спільний наказ доцільно розробити за аналогією зі спільним наказом Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Адміністрації державної прикордонної служби України, Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України № 114/1042/516/1199/936/1687/5 від 16.11.2012 р. «Про затвердження Інструкції про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні» [11].

Суттєвою проблемою адміністративно-правового забезпечення реалізації функцій прокуратури України є бюрократичний паперовий документообіг. Незважаючи на запровадження електронних інформаційних систем «ОСОП» (Облік та статистика органів прокуратури) та «СЕД» (Система електронного документообігу органів прокуратури України), всі офіційні документи між прокуратурами різного рівня дублюються на паперових носіях, що призводить до значних витрат бюджетних коштів на придбання канцелярських приладів, паперу, витратних матеріалів тощо, а також витрат на поштові та кур'єрські послуги. Дублювання електронних версій офіційних документів у паперовому вигляді є не виправданим та нерациональним, адже технологія цифрового підпису та альтернативне збереження інформації на різних серверах забезпечує надійний обіг та захист інформації.

Перехід на електронний документообіг в органах публічної адміністрації регламентовано Законом України «Про електронні документи та електронний документообіг» та Постановою Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 55 «Деякі питання документування управлінської діяльності», якою затверджено «Типову інструкцію з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну», «Типову інструкцію з діловодства в міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади» та «Регламент організації взаємодії органів виконавчої влади в електронній формі» [12].

Зазначені нормативні акти визначають порядок проходження електронного документа з моменту його створення або одержання і до моменту відправлення або передавання до архівного підрозділу установи.

Так, згідно із п. 2 Типової інструкції з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну, основною формою провадження діловодства в установах є електронна. Документування управлінської інформації в установах здійснюється в електронній формі із застосуванням кваліфікованого електронного підпису, кваліфікованої електронної печатки та кваліфікованої електронної позначки часу, крім випадків наявності обґрунтованих підстав для документування управлінської інформації в паперовій формі, якими визнаються: документи, що

містять інформацію з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом; електронні документи, що не можуть бути застосовані як оригінал згідно з вимогами закону; документи, вимога щодо опрацювання яких у паперовій формі встановлена актами Кабінету Міністрів України [12].

Вказана Інструкція поширюється на всі електронні документи, що створюються, відправляються або одержуються Секретаріатом Кабінету Міністрів України, центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади, підприємствами, установами, організаціями, що належать до сфери управління центральних або місцевих органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

Вищезазначеним обґрунтовується необхідність прийняття наказу Генеральної прокуратури України щодо повного переходу на електронний документообіг між органами прокуратури різних рівнів із використанням технології цифрового підпису. Інформаційні листи, контрольні завдання та відповіді на них, супровідні листи мають надсилатися лише в електронному вигляді, без дублювання на паперових носіях, що зумовить значну економію витратних матеріалів, бюджетних та людських ресурсів.

Загальний стан адміністративно-правового забезпечення реалізації функцій прокуратури України є задовільним через прогалини в національному законодавстві щодо відсутності відповідальності суб'єктів владних повноважень за невиконання законних вимог (запитів, вказівок) прокурора. Позбавлення прокуратури функції загального нагляду зумовило втрату реальних інструментів владного впливу прокурорів на інших представників публічної адміністрації з метою забезпечення дотримання законності та принципу верховенства права.

У зв'язку із вищезазначеним доцільним видається повернення інституту законних вимог прокурора, які є обов'язковими для всіх органів, підприємств, установ, організацій, посадових осіб та громадян і виконуються невідкладно або в передбачені законом чи визначені прокурором строки. Інститут законних вимог був регламентований ст. 8 «Обов'язковість виконання вимог прокурора» Закону України «Про прокуратуру» в редакції до 2014 р.

Крім того, необхідно наголосити на необхідності подальшого дослідження актуальних напрямів удосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації функцій прокуратури України, зважаючи на їх значення для забезпечення законності та дотримання принципу верховенства права в Україні. Як зазначено на офіційному сайті Офісу Генерального прокурора, реформа органів прокуратури спрямована на докорінну зміну стандартів діяльності органів прокуратури. Зміни відбуватимуться як у внутрішніх процесах (єдині стандарти, уніфікація, оптимізація, чесність та прозорість в оцінці та розвитку, акценті на навчанні), так і у зовнішніх процесах (у сервісній функції для суспільства, ефективній роботі з громадянами). Мета реформи – зробити ефективну прокуратуру, яка б користувалася повагою суспільства, в якій буде престижно працювати завдяки можливостям для справедливого кар'єрного зростання та професійного розвитку [13].

Висновки. Проведене дослідження дало змогу сформулювати висновок, що в умовах реформування органів кримінальної юстиції є реальна потреба удосконалити адміністративно-правове забезпечення реалізації функцій прокуратури України.

До основних напрямів удосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації функцій прокуратури України зараховано:

– оновлення всіх чинних наказів Генеральної прокуратури України (узгодження їх із Кримінальним процесуальним кодексом України, Законом України від 19 вересня 2019 р. № 113-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» та іншими нормативно-правовими актами);

– прийняття спільного наказу Генеральної прокуратури України, Державної аудиторської служби України, Міністерства юстиції України, Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, а також інших органів виконавчої влади про затвердження Інструкції про координацію діяльності суб'єктів владних повноважень щодо представництва інтересів держави в суді та у процесі виконання судових рішень;

– прийняття наказу Генеральної прокуратури України щодо повного переходу на електронний документообіг між органами прокуратури різних рівнів із використанням технології цифрового підпису (інформаційні листи, контрольні завдання та відповіді на них, супровідні листи мають надсилатися лише в електронному вигляді, без дублювання на паперових носіях, що зумовить значну економію витратних матеріалів та людських ресурсів);

– внесення змін до процесуальних кодексів України, Закону України «Про прокуратуру» (щодо повернення інституту законних вимог прокурора, які є обов'язковими для всіх органів, підприємств, установ, організацій, посадових осіб та громадян і виконуються невідкладно або у передбачені законом чи визначені прокурором строки (ст. 8 «Обов'язковість виконання вимог прокурора» Закону України «Про прокуратуру» в редакції до 2014 року), Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності суб'єктів владних повноважень за невиконання законних вимог прокурора (ст. 185-8 КУпАП).

Наведений перелік напрямів удосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації функцій прокуратури України не є вичерпним через постійні зміни національного законодавства та нові виклики юридичної практики, що обґрунтовує перспективність подальшого наукового аналізу цієї тематики.

Список використаних джерел:

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури : Закон України від 19 вересня 2019 р. № 113-IX. Дата оновлення: 17.10.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/113-IX>
2. Про затвердження Порядку організації діяльності прокурорів і слідчих органів прокуратури у кримінальному провадженні : Наказ Генеральної прокуратури України № 51 від 28 березня 2019 р. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102
3. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність : Наказ Генеральної прокуратури України № 4/Ігн від 3 грудня 2012 р. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102
4. Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді та при виконанні судових рішень : Наказ Генеральної прокуратури України № 186 від 21 вересня 2018 р. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102
5. Про організацію діяльності прокурорів з нагляду 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 : Наказ Генеральної прокуратури України № 161 від 20 квітня 2016 р. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102
6. Чаплинська Ю.А. Адміністративно-правове забезпечення реформування органів прокуратури України : автореф. дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Міністерство внутрішніх справ України, Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2018. 42 с.
7. Баганець О.О. Адміністративно-правове забезпечення реформи органів прокуратури України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна академія управління персоналом». Київ, 2019. 16 с.
8. Карпунцов В.В. Процесуальна компетенція органів прокуратури України: адміністративно-правовий аспект : автореф. дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України. Київ, 2018. 36 с.
9. Конституція України від 28.06.1996 р. Дата оновлення: 02.12.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
10. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. Дата оновлення: 28.11.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
11. Про затвердження Інструкції про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні : Наказ Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Адміністрації державної прикордонної служби України, Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України № 114/1042/516/1199/936/1687/5 від 16.11.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0114900-12>
12. Деякі питання документування управлінської діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 55. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-п>
13. Реформа прокуратури. *Офіс Генерального прокурора*: офіційний веб-сайт. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/reform>.