

5. Середа Г. Особливості сучасного етапу реформування прокуратури в Україні. *Вісник прокуратури*. 2014. № 5. С. 9–14.
6. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Остапчук В. Правовий статус прокурора: сутність і проблеми удосконалення. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2007. № 1. С. 25–29.
8. Судебная власть / под ред. И. Л. Петрухина. М.: ООО «ТК Велби», 2003. 274 с.
9. Москвич Л. М., Подкопаев С. В., Прилуцкий С. В. Статус судді: питання теорії та практики: монографія. Х.: ВД «ІНЖЕК», 2004. 360 с.
10. Кравчук В. Владні повноваження прокурора: теоретико-правовий аспект. *Вдосконалення діяльності прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. 2010. С. 68–72.
11. Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури: Наказ Генерального прокурора України від 28.11.2012 № 123. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/kodet.html?_m=publications&_t=rec&id=113992

УДК 343.163

ЧАПЛИНСЬКА Ю.А.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОПТИМІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

У статті, на основі аналізу норм чинного законодавства України, розглянуто ключові засади адміністративно-правового забезпечення оптимізації системи органів прокуратури. Визначено основні шляхи оптимізації системи органів прокуратури. Наголошено, що оптимізація органів прокуратури має виражатися через усунення термінологічних неточностей, колізій, прогалин і невизначеностей, а властивості прокуратури не повинні дублювати властивості інших правозастосовних органів.

Ключові слова: прокуратури, система органів прокуратури, адміністративно-правове забезпечення, норма права.

В статье, на основе анализа норм действующего законодательства Украины, рассмотрены ключевые принципы административно-правового обеспечения оптимизации системы органов прокуратуры. Определены основные пути оптимизации системы органов прокуратуры. Отмечено, что оптимизация органов прокуратуры должна выражаться путем устранения терминологических неточностей, коллизий, пробелов и неопределенностей, а свойства прокуратуры не должны дублировать свойства других правоприменительных органов.

Ключевые слова: прокуратуры, система органов прокуратуры, административно-правовое обеспечение, норма права.

In the article, on the basis of analysis of the norms of the current legislation of Ukraine, the key principles of the administrative and legal provision of optimization of the system of prosecutor's offices are considered. The basic ways of optimization of the system of prosecutor's offices are determined. It is stressed that the optimization of the prosecutor's office should be expressed through the elimination of terminological inaccuracies, collisions, gaps and uncertainties, and the properties of the prosecutor's office should not duplicate the properties of other law enforcement agencies.

Key words: prosecutor's office, system of prosecutor's offices, administrative law, norm of law.

© ЧАПЛИНСЬКА Ю.А. – кандидат юридичних наук, докторант (Науково-дослідний інститут публічного права)

Постановка проблеми. Оптимальна організація системи органів прокуратури є найважливішою умовою її ефективного функціонування. Як і будь-який інший орган державної влади, прокуратура являє собою певну організацію, тобто стійку систему спільно працюючих індивідів на основі ієрархії рангів та займаних посад. Органи прокуратури на сьогоднішній день представлені розгалуженою мережею не тільки самих прокуратур різних рівнів та предметної компетенції, а й наукових і освітніх установ, інших організацій, які є юридичними особами, організаційно між собою взаємопов'язаних і взаємообумовлених єдністю вирішуваних завдань щодо забезпечення режиму законності і правопорядку в державі. 26 травня 2015 року Президентом України було затверджено Указ, яким було введено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України». Ця Стратегія спрямована на реалізацію до 2020 року визначених нею пріоритетів державної політики національної безпеки, а також реформ, передбачених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, ратифікованою Законом України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII, і Стратегією сталого розвитку «Україна-2020», схваленою Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5 [1]. Серед основних напрямів державної політики національної безпеки України було, зокрема, сформуовано положення про необхідність завершення реформування органів прокуратури відповідно до норм і стандартів Європейського Союзу.

Стан дослідження. Окремим проблемним аспектам правового забезпечення оптимізації системи органів прокуратури у своїх наукових працях присвячували увагу: А. М. Бойко, М. Ю. Івчук, О. В. Агеєв, Т. Д. Момотенко, В. В. Логоша, В. М. Корецький, І. І. Тупельняк, Т. Є. Мироненко, М. В. Руденко, Т. О. Дунас, В. В. Молодик, І. Б. Факас, О. В. Мельник та багато інших. Однак, незважаючи на велику кількість наукових робіт, єдиного комплексного дослідження адміністративно-правового забезпечення оптимізації системи органів прокуратури так проведено і не було.

Саме тому метою статті є: розглянути адміністративно-правове забезпечення оптимізації системи органів прокуратури.

Виклад основного матеріалу. Організаційна система органів прокуратури та її єдність неодноразово ставала наріжним каменем процесу проведення ряду реорганізаційних дій в її межах. Досвід розвитку цієї державної інституції показує, що даний процес не втрачає своєї динаміки і сьогодні. Досить слушно з цього приводу висловився Президент України П. Порошенко під час урочистостей з нагоди Дня працівників прокуратури та зазначив, що процес реформування органів прокуратури України має досить тривалу історію, а саме: «реформа прокуратури – найважливіше зобов'язання, яке наша держава взяла ще в 1995 році перед Радою Європи. В 1996 році ці зобов'язання увійшли до нашої Конституції. З того часу ПАРЕ, інші європейські інституції не втомлювалися нагадувати про необхідність реформування. Та якщо раніше про цю реформу тільки говорили, то ми з вами перейшли від слів до діла і, нарешті, втілюємо цю реформу в життя» [2].

Але, аналіз міжнародної нормотворчої практики продовжує показувати, що зобов'язань багато, а реальних результатів мало. Адже, певна річ, як зазначив Президент України, входження України до Ради Європи викликало нові бачення перспектив побудови й функціонування органів прокуратури. У Рекомендаціях Парламентської Асамблеї Ради Європи 1604 (2003) 1 «Про роль прокуратури в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права», прийнятих на 870 зустрічі заступників міністрів 4 лютого 2004 р., підкреслюється її роль у забезпеченні безпеки та свободи в європейських суспільствах. У подальшому ПАРЕ у своїх резолюціях і рекомендаціях постійно нагадувала українській владі про зобов'язання перед Радою Європи змінити роль і функції прокуратури відповідно до зазначених положень Рекомендацій 1604 (2003) 1 [3, с. 63]. Проте, як влучно зазначив І. Назаров, європейську спільноту турбує більше не наявність у прокуратурі України функцій не притаманних демократичним країнам, а ті повноваження, якими наділені органи прокуратури для реалізації своїх функцій, та випадки зловживання ними [4].

Тож можемо говорити про ті випадки, коли матеріальна норма є, а процесуальна відсутня, тобто немає механізму реалізації та досягнення поставлених цілей. Відтак, потрібен, насамперед, науково обґрунтований організаційний системно-функціональний підхід до процесу трансформаційних процесів в органах прокуратури, який надасть змогу вдосконалити діяльність її структурних підрозділів шляхом оптимізації їх завдань та функцій, структури й чисельності, фінансового, матеріально-технічного, організаційно-правового та кадрового забезпечення.

Та незважаючи на хід реформи маємо досить жваві обговорення на рівні самих співробітників органів прокуратури, громадськості та органів державної влади. Більше того, варто наголосити на тому, що в самому процесі реформи прокуратури задіяні різні державні суб'єкти, адже формування прокуратури як ефективної інституції це загальнодержавна справа. Це і Верховна Рада України, яка 14 жовтня 2014 року прийняла Закон України «Про прокуратуру», і Кабінет

Міністрів України, що організовує фінансове і матеріально-технічне забезпечення діяльності правоохоронних органів, і звичайно це органи прокуратури України. Відповідно кожен із суб'єктів у рамках компетенції є відповідальним за свою ділянку роботи, а спільна злагоджена робота є запорукою її успішності [5]. Та не всі суб'єкти процесу державотворення виступають конструктивно. Так, громадськість активно закликає зменшити загальну чисельність і штат співробітників органів прокуратури, скоротити кількість регіональних прокуратур, обмежити повноваження прокурорського самоврядування тощо. При цьому самі співробітники органів прокуратури та, навіть, окремі представники депутатського корпусу закликають відновити та, в окремих, випадках збільшити штатну чисельність окремих органів прокуратури. Таке протистояння мало своїм наслідком цілу низку нормотворчих змін до чинного законодавства, а саме: за встановленим статтею 14 Закону України «Про прокуратуру» правилом загальна чисельність працівників прокуратури становить 15 000 осіб [6]. Проте з прийняттям 2 липня 2015 року Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо удосконалення та особливостей застосування окремих положень», було штучно зменшено існуючу чисельність прокурорів, які можуть входити до загальної чисельності працівників прокуратури, до 10 тис. осіб починаючи з 1 січня 2018 року [7].

Станом же на жовтень 2017 року частка прокурорів та слідчих органів прокуратури у загальній чисельності працівників органів прокуратури 15 000 осіб становила 11 313 осіб. До вказаної кількості входили всі прокурорсько-слідчі працівники, незалежно від профілю їх діяльності. Але навантаження на співробітників органів прокуратури надало можливість стверджувати, що зменшення загальної чисельності є неприпустимим кроком. Тому 7 грудня 2017 року Верховна Рада внесла зміни до Закону, залишивши чисельність на колишньому рівні.

Так, створення нових органів досудового розслідування, які вже утворено у складі Державної кримінально-виконавчої служби України, а також планується створити у складі фінансової поліції, вимагає від прокуратури додаткового кадрового ресурсу для забезпечення здійснення належного нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування. Крім того, при встановленні такої кількості до уваги бралася виключно необхідність приведення середньої чисельності прокурорів на душу населення у відповідність до показників європейських країн, не враховуючи при цьому реального стану злочинності, економічну ситуацію та інші процеси, що відбуваються в Україні.

Не можна механічно скорочувати кількість прокурорів в Україні базуючись лише на порівнянні співвідношення кількості прокурорів на душу населення в Україні та країнах Європи і з тієї причини, що в Україні наявна функція «процесуального керівництва», яка не притаманна для прокуратур більшості зарубіжних країн. Зокрема, на відміну від прокуратур європейських країн прокуратура в Україні виконує й інші конституційні функції поза межами кримінального процесу, які відсутні в прокуратурах більшості держав Європи, а тому прокурор в Україні має у разі більше повноважень та обов'язків у кримінальному судочинстві та поза його межами, аніж прокурор за кордоном, повноваження якого зводяться лише до підтримання державного обвинувачення у суді [8].

На сьогоднішній день, враховуючи усі трансформаційні процеси, систему прокуратури України становлять: 1) Генеральна прокуратура України – організовує та координує діяльність усіх органів прокуратури з метою забезпечення ефективного виконання функцій прокуратури; 2) регіональні прокуратури, до яких належать прокуратури областей, Автономної Республіки Крим, міст Києва і Севастополя. Зокрема у структурі регіональної прокуратури утворюються підрозділи – управління та відділи; 3) місцеві прокуратури, перелік та територіальна юрисдикція яких визначається в Додатку до Закону України «Про прокуратуру». У структурі місцевої прокуратури в разі необхідності утворюються такі підрозділи, як відділи; 4) військові прокуратури; 5) спеціалізована антикорупційна прокуратура, яка є самостійним структурним підрозділом Генеральної прокуратури України [6].

З викладеного можемо говорити про ієрархію та спеціалізацію в системі органів прокуратури. За ієрархією можемо побачити чітку субординацію та підпорядкування в діяльності, а спеціалізовані прокуратури – діють за предметно-галузевим принципом і в окремих сферах життєдіяльності. Використання вертикальних і горизонтальних зв'язків структурних елементів прокуратури визначають лінійно-функціональний тип побудови її організаційної структури. Передбачений законодавством централізм і самостійність прокурорської системи, забезпечення нею єдності і законності на всій території країни об'єктивно диктують особливий характер організації та структурування прокуратури. В основі побудови системи органів прокуратури лежать жорстка ієрархія та визначеність об'єму прокурорських повноважень, імперативний порядок взаємовідносин усіх ланок прокуратури, процесуальна та службова дисципліна, гарантом яких виступає Генеральний прокурор України, поєднання єдиноначальності з колегіальністю [9, с. 6].

Характер же взаємозв'язків органів прокуратури між собою, по вертикалі та всередині власної структури по горизонталі, дають підстави для віднесення прокурорської системи за структурною побудовою до лінійно-функціонального типу. Це означає, що в структурах цього типу ланки нижчого рівня перебувають у безпосередньому (лінійному) підпорядкуванні керівника вищого рівня. При цьому кожен працівник прокуратури підлеглий і підзвітний лише одному керівникові та, відповідно, пов'язаний з вищими за рівнем органами прокуратури лише через нього. Лінійний керівник згідно з принципом єдиначальництва несе відповідальність за весь обсяг діяльності ввірених йому органів, підрозділів і працівників [9, с. 7–8]. Лінійна структура досить ефективна, оскільки ґрунтується на чітких і простих взаємозв'язках підлеглості. За таким принципом в прокуратурі будуються взаємовідносини, розподіляються повноваження, компетенція та функції.

Важливим організаційно-структурним рішенням стало утворення спеціалізованих прокуратур для забезпечення законності в специфічних сферах правових відносин, що мають особливу важливість для функціонування суспільства і держави, а також вимагають нестандартних заходів забезпечення організаційно-структурного характеру. Ними стали військові прокуратури та Спеціалізована антикорупційна прокуратура. При цьому, в Законі України «Про прокуратуру» в переліку засад діяльності прокуратури зазначено, що діяльність прокуратури ґрунтується на принципі територіальності. Зміст цього положення означає, що побудова системи органів прокуратури відображає адміністративно-територіальний устрій України. Така побудова обумовлена реалізацією покладених на прокуратуру завдань і функцій на всій території України і доступності її для всього населення. Засада територіальності передбачає: 1) рівномірне поширення мережі органів прокуратури на всі адміністративно-територіальні одиниці України; 2) відсутність територій, на які б не поширювалася юрисдикція органів прокуратури, з метою повного охоплення системою прокуратури території України; 3) існування достатньої чисельності прокуратур і прокурорів на території держави з метою забезпечити вирішення всіх питань, які перебувають у компетенції прокуратури; 4) територіально зручне розміщення прокуратур з метою забезпечення кожній особі реальної можливості дістатися до прокуратури, щоб реалізувати свої права, а прокурорам – безперешкодно і оперативно виконувати покладені на них повноваження [10, с. 25].

При цьому Генеральна прокуратура України поширює свою дію на всю територію України, тому її функціонування виключається з-під дії принципу територіальності та, зокрема. Принцип територіальності не поширюється на військові прокуратури та Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру. Але в той же час вони співпрацюють в межах своїх повноважень з територіальними прокуратурами. Варто відмітити ту обставину, що незважаючи на принцип територіальності, який направлений на оптимізацію системи органів прокуратури, об'єднання кількох прокуратур міськрайонного рівня в одну місцеву прокуратуру, яка поширює юрисдикцію в середньому на 5–7 адміністративно-територіальних одиниць рівня міста та/або району, негативно впливає на їх доступність для громадян. Унаслідок цього, враховуючи проблеми транспортної інфраструктури, територіальна віддаленість місцевої прокуратури для мешканців населених пунктів, які вона охоплює, іноді становить 70–100 км. Крім того, це ставить під загрозу належне виконання покладених на прокуратуру функцій, передусім у сфері кримінального провадження, яке передбачає тісну і повсякденну взаємодію прокурорів зі слідчими і слідчими суддями, здійснення координаційної діяльності тощо. За таких умов практично неможливо буде забезпечити оперативний розгляд і погодження прокурорами процесуальних клопотань слідчих, участь прокурорів у процесуальних діях та судових засіданнях, надання вказівок і доручень органам досудового розслідування та контроль за їх виконанням. У цьому вбачається деяка загроза порушення засади територіальності діяльності прокуратури [10, с. 26].

Висновок. Таким чином, оптимізацію системи органів прокуратури необхідно здійснювати шляхом: критичного перегляду структури та штатів органів прокуратури; дотримання тієї позиції, що процес реформування має відображати вимоги сформованих світовою практикою засад функціонування органів прокуратури та правосуддя; чіткого визначення функціональних обов'язків і повноважень усіх структурних підрозділів органів прокуратури; усунення дублювання та паралелізму в роботі окремих структурних підрозділів органів прокуратури; наукового забезпечення діяльності органів прокуратури; визначення оптимальної та обґрунтованої штатної чисельності співробітників органів прокуратури та рівня їх матеріально-фінансового забезпечення; поступового запровадження диференційованих нормативів штатної чисельності та навантаження залежно від характеру покладених завдань на співробітників органів прокуратури; запровадження механізму забезпечення реалізації норм соціального захисту співробітників органів прокуратури; вироблення та закріплення гарантій професійної діяльності органів прокуратури; підвищення рівня довіри до органів прокуратури, зниження рівня корупції в її структурних підрозділах.

При цьому не має порушуватися єдність системи прокуратури України, яка забезпечується: 1) єдиними засадами організації та діяльності прокуратури; 2) єдиним статусом прокурорів; 3) єдиним порядком організаційного забезпечення діяльності прокурорів; 4) фінансуванням прокуратури виключно з Державного бюджету України; 5) вирішенням питань внутрішньої діяльності прокуратури органами прокурорського самоврядування [6]. Тобто, коли ми говоримо про оптимізацію системи органів прокуратури, ми маємо на увазі необхідність їх переформатування в інституційну систему з такою кількістю особового складу, яка здатна виконувати основні функції держави щодо захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Оптимізація системи органів прокуратури та більш чітка регламентація їх діяльності сприятиме подальшому розвитку правосуддя в державі. Удосконалення ж організаційної структури полягає в перегляді штатних розкладів і укрупнення окремих прокуратур, що, на наш погляд, сприятиме поліпшенню діяльності досліджуваних.

Але оптимізація – це не просто бездумне та механічне скорочення особового складу та структурних елементів системи. Це, перш за все, перерозподіл обсягу повноважень між конкретними, чітко визначеними структурними елементами, а також між різними рівнями таких структур. До того ж, очевидним є той факт, що в епоху електронних технологій частина функцій, які сьогодні виконують співробітники органів прокуратури, повинна перейти в сферу електронних повноважень. Оптимізація органів прокуратури має, зокрема, виражатися через усунення термінологічних неточностей, колізій, прогалин і невизначеностей. А властивості прокуратури не повинні дублювати властивості інших правозастосовних органів.

Список використаних джерел:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015 / Верховна Рада України // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>
2. Ми перейшли від слів до справи і реформуємо прокуратуру. Виступ Президента України під час урочистостей з нагоди Дня працівників прокуратури // Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <http://www.president.gov.ua/news/mi-perejshli-vid-sliv-do-spravi-i-reformuyemo-prokuraturu-pr-44770>
3. Марочкін І. Є. Прокуратура України: проблеми становлення і розвитку. *Правоохоронна діяльність*. 2011. № 2 (15). С. 62–68.
4. Назаров І. Прокуратура України на шляху до європейських стандартів. *Право України*. 2007. № 2. С. 85–88.
5. Особливості сучасного етапу реформування органів прокуратури: Управління зв'язків із громадськістю та ЗМІ Генеральної прокуратури України. URL: <http://radako.com.ua/news/osoblivosti-suchasnogo-etapu-reformuvannya-organiv-prokuraturi>
6. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII / Верховна Рада України // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/page>
7. Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо удосконалення та особливостей застосування окремих положень: Закон України від 2 липня 2015 року № 578-VIII / Верховна Рада України // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/578-19/page>
8. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» (щодо оптимізації чисельності працівників органів прокуратури)» / Верховна Рада України // База даних «Законодавство України». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62631
9. Організація роботи та управління в органах прокуратури: навчальний посібник у записках і відповідях / за заг. ред. М. К. Якимчука та І. В. Європіної. Київ: Національна академія прокуратури України, 2009. 207 с.
10. Лапкін А. В. Закон України «Про прокуратуру». Науково-практичний коментар. Х.: Право, 2015. 680 с.