

Єднак В. М.,
кандидат юридичних наук,
здобувач наукового ступеня доктора юридичних наук
кафедри загальноправових дисциплін
Харківського національного університету внутрішніх справ

ДО ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО УСТРОЮ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Анотація. У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства України розглянуто питання організаційного устрою органів прокуратури України. Встановлено, що систему органів прокуратури побудовано за принципами територіальності та спеціалізації (предметно-функціональний принцип). Обґрунтовано, що обраний у новому законі «Про прокуратуру» підхід до організації системи органів прокуратури в цілому є вірним.

Ключові слова: система, організація, територіальність, спеціалізація, адміністративне підпорядкування.

Постановка проблеми. Якісні охорона та захист прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, прав і законних інтересів колективних суб'єктів, держави і суспільства загалом, підтримка на належному рівні режиму законності, стану правового порядку та публічної безпеки вимагають впровадження надійної, ефективної та дієвої правоохоронної системи. Для України з моменту проголошення її незалежності дане питання було досить болючим, оскільки запроваджені зміни і перетворення у правоохоронній системі не призводили до очікуваних результатів. Однак протягом останніх п'яти років, під тиском суспільно-політичних процесів, що відбулися та тривають і сьогодні в нашій державі, а також під впливом міжнародної західної спільноти українська влада нарешті вдалася до важливих та рішучих кроків у напрямку реформування основних правоохоронних інститутів в Україні. Зокрема, це стосується органів прокуратури, яку наша держава зобов'язалася перед Радою Європи реформувати і привести у відповідність до європейських стандартів ще у 1995 році, однак суттєві заходи щодо цього здійснила лише у 2014 році, прийнявши новий Закон України «Про прокуратуру». Більшість правників, в цілому позитивно оцінюючи закріплені у даному законі засади діяльності органів прокуратури, втім, підкреслюють необхідність подальшого наукового опрацювання окремих із них з метою усунення наявних проблем і недоліків у даному інституті.

Стан дослідження. Проблематиці діяльності органів прокуратури у своїх працях присвячували увагу такі вчені, як О.М. Бандурка, А.П. Гель, Г.С. Семаков, М.М. Бурбика, В.Б. Авер'янов, С.Г. Стеценко, М.К. Якимчук, Ю.П. Битяк, М.С. Уткіна, В.І. Басков, С.П. Кондракова, О.М. Окопник, І.В. Європіна, М.В. Косюга, В.Л. Федоренко, В.Т. Нор, О.М. Литвак, Н.П. Анікіна, Л.Р. Грицаєнко, Н.Р. Бобечко, Н.В. Пономарьова, Ю.М. Грошевий, М.В. Руденко, С.В. Подкопаяс, М.Й. Курочка та інші. Однак, незважаючи на досить значну увагу з боку дослідників до проблемних питань органів прокуратури, слід відзначити, що низка із них потребує наукового перегляду через вищезазначені зміни і перетворення у даному інституті.

Саме тому метою статті є – з'ясувати ключові засади організаційного устрою органів прокуратури України.

Виклад основного матеріалу. Будь-який орган держави, в тому числі прокуратура, являє собою систему. Система – це сукупність елементів, що характеризується структурою, зв'язками та функціями, які забезпечують цілеспрямований розвиток. У сучасній науці є кілька варіантів визначення поняття «система» залежно від того, яке базове поняття покладено в його основу. Такими поняттями можуть бути «цілісність», «сукупність», «множина» [1, с. 641]. Кожна система має свою внутрішню організацію. Організація – це досить складна, багатоаспектна категорія, яка має цілий ряд підходів до її тлумачення. Зокрема, організація може розумітися і як система, і як стан, і як процес. Однак водночас, незалежно від підходу, площини, у якій розглядається організація, вона завжди пов'язана із такими поняттями, як «об'єднання», «упорядкування», «узгодженість», «будова», «структура». Є.Б. Кубко, В.П. Нагребельний підкреслюють, що термін «організація» досить часто використовується у контексті таких понять, як «структура» і «система» [2]. Отже, дослідження організаційного устрою органів прокуратури включає у себе дослідження принципів та порядку розміщення структурних ланок системи органів прокуратури.

Згідно з чинним Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII прокуратура України являє собою єдину систему. Одним із головних організаційних принципів устрою системи даних органів є їх єдність. Слід зазначити, що якщо раніше даний принцип був прямо закріплений у Конституції України, а саме у її статті Стаття 121 Конституції України, то після прийняття закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401-VIII даний принцип організації прокуратури із Основного закону зник, лише у статті 131-1 передбачено, що організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом [3]. Означена єдність системи прокуратури України забезпечується:

- єдиними засадами організації та діяльності прокуратури;
- єдиним статусом прокурорів;
- єдиним порядком організаційного забезпечення діяльності прокурорів;
- фінансуванням прокуратури виключно з Державного бюджету України;
- вирішенням питань внутрішньої діяльності прокуратури органами прокурорського самоврядування [4].

Структурно органи прокуратури складаються із наступних ланок:

- 1) Генеральна прокуратура України;
- 2) регіональні прокуратури;
- 3) місцеві прокуратури;

- 4) військові прокуратури;
- 5) Спеціалізована антикорупційна прокуратура [4].

З викладеного вище видно, що систему органів прокуратури побудовано за принципами територіальності та спеціалізації (предметно-функціональний принцип). Хоча водночас слід зауважити, що у статті 3 «Засади діяльності прокуратури» вищезгаданого Закону від 14.10.2014 року № 1697-VII зазначається тільки територіальність. Принцип територіальності означає, що органи прокуратури здійснюють свої повноваження у межах окремих територій, що віднесені законом до їх юрисдикції. Зазначений принцип стосується і військових та антикорупційної прокуратур. Так, у Законі закріплено, що до військових прокуратур належать: Головна військова прокуратура (на правах структурного підрозділу Генеральної прокуратури України); військові прокуратури регіонів (на правах регіональних); військові прокуратури гарнізонів та інші військові прокуратури (на правах місцевих). Спеціалізована ж антикорупційна прокуратура розташовується в службових приміщеннях Національного антикорупційного бюро України або в службових приміщеннях Генеральної прокуратури України (регіональної чи місцевої прокуратури), які розташовані окремо від інших службових приміщень Генеральної прокуратури України (регіональної чи місцевої прокуратури). Перелік цих приміщень визначається в Додатку до цього Закону. До загальної структури Спеціалізованої антикорупційної прокуратури входять центральний апарат і територіальні філії, які розташовуються в тих самих містах, в яких розташовані територіальні управління Національного антикорупційного бюро України [4]. Однак водночас не можна заперечувати того, що ці ланки прокурорської системи створені насамперед виходячи із предметної, а не територіальної специфіки. У протилежному випадку не зрозуміло, навіщо їх указувати як окремі самостійні ланки, на рівні із регіональними та місцевими прокуратурами. Можливість створення інших спеціалізованих прокуратур (наприклад, транспортних чи природоохоронних) законом не передбачена, втім, у системі прокуратури може запроваджуватися спеціалізація прокурорів [4]. Також слід зазначити, що принцип спеціалізації передбачений у Наказі ГПУ «Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України» від 19 січня 2017 року № 15, в якому закріплено, що керівники прокуратур повинні організувати їх роботу за територіальним і функціональним (предметним) принципами. Структурні підрозділи слід створювати на єдиних для Генеральної прокуратури України та регіональних прокуратур засадах, зазвичай за функціональним (предметним) принципом, а в місцевих – за територіальним. Роботу структурних підрозділів Генеральної прокуратури України та регіональних прокуратур також організувати за територіальним та функціональним (предметним) принципами, з урахуванням теоретичної підготовки та практичного досвіду працівників, використовуючи їхню спеціалізацію, закріплення за ними прокуратури нижчого рівня та конкретних напрямів [5].

Отже, враховуючи зазначене, можемо зробити висновки про те, що принцип територіальності – це основна засада просторового розміщення органів прокуратури і розповсюдження їх владних повноважень. Що ж стосується спеціалізації, або предметно-функціонального принципу, то він застосовується для розподілу роботи в середині системи. Загалом використання в якості основної засади побудови системи органів прокуратури саме територіальності є цілком доцільним кро-

ком, спрямованим на створення зрозумілої тривірневої структури системи органів прокуратури. Також прийнято вважати, що застосування територіальності має сприяти наближенню прокурорської системи до судової в частині устрою. Однак на практиці все не так добре. Адже територіальність не означає, що органи прокуратури розміщуються суворо із дотриманням наявного адміністративно-територіального устрою держави. У цьому сенсі останньому відповідають тільки Вища ланка, тобто Генеральна прокуратура, юрисдикція якої розповсюджується на усю територію України, та середня – регіональні прокуратури, юрисдикція яких відповідає відповідним областям держави. Щодо низової ланки – місцевих прокуратур, то їх юрисдикція, на відміну від вищезазначених прокуратур, вже не зумовлюється адміністративно-територіальними межами окремих районів, міст, районів у містах, а визначається залежно від навантаження та, очевидно, наявності необхідних ресурсів на їх утримання. Так, у ході проведення реформи прокуратури відбулося суттєве укрупнення прокуратур на місцевому рівні за рахунок ліквідації ряду районних, міжрайонних, міських, районних у містах прокуратур. Такий підхід, як запевняють представники влади, забезпечив більш ефективне та раціональне використання матеріально-фінансових ресурсів. Проте водночас у юридичних колах досить часто висловлюються занепокоєння з приводу того, що таке укрупнення значним негативним чином позначиться на якості та ефективності виконання прокуратурою своїх завдань та функцій на містах. Також деякі правники переконані у передчасності ліквідації деяких спеціалізованих прокуратур, зокрема транспортної. Ю. Полянський з цього приводу пише, що транспортна сфера є однією з найважливіших у господарському комплексі нашої країни та потребує особливої уваги правоохоронних органів. Вона має величезні особливості в організації й діяльності, значну специфіку нормативної регламентації, а залізничний транспорт, як і військовий механізм, є системою екс-територіальною. Найбільш гостро це питання стоїть у тих областях, у яких діє потужний транспортний комплекс. Наприклад, в Одеській області до складу транспортного комплексу входять управління й десятки основних підприємств Одеської залізниці, сім морських і річкових портів, багато підприємств автомобільного, автодорожного та трубопровідного транспорту. Донедавна на території області діяло п'ять спеціалізованих прокуратур із наглядом за додержанням законів у транспортній сфері: Одеська, Дунайська, Чорноморська, Іллічівська, Котовська. Тепер замість них у складі прокуратури області є одне управління нагляду в кримінальному провадженні у сфері транспорту. Навряд чи силами одного управління з половинним штатом, порівняно з тим, що було раніше, можливо забезпечити виконання конституційних функцій прокуратури в організації боротьби зі злочинними проявами на транспорті з огляду на кількість і якість транспортних об'єктів, їх віддаленість від м. Одеси [5].

Окрім територіальності, організаційна єдність системи органів прокуратури визначається управлінською вертикаллю у ній. Так, згідно із законом Генеральна прокуратура України є органом прокуратури вищого рівня щодо регіональних та місцевих прокуратур, а регіональна прокуратура є органом прокуратури вищого рівня щодо місцевих прокуратур, розташованих у межах адміністративно-територіальної одиниці, що підпадає під територіальну юрисдикцію відповідної регіональної прокуратури. Генеральна прокуратура України організовує

та координує діяльність усіх органів прокуратури з метою забезпечення ефективного виконання функцій прокуратури. У структурі Генеральної прокуратури України утворюються департаменти, управління, відділи. Управління та відділи можуть бути самостійними або входити до складу департаменту (управління). На правах самостійних структурних підрозділів у складі ГПУ функціонують:

- Головна військова прокуратура;
- Спеціалізована антикорупційна прокуратура;
- Генеральна інспекція ГПУ.

Положення про самостійні структурні підрозділи Генеральної прокуратури України затверджуються Генеральним прокурором [4].

Орган прокуратури кожного рівня очолює відповідний керівник, який підпорядковується керівнику вищестоящего органу прокуратури. Прокурори вищого рівня мають право давати вказівки прокурору нижчого рівня, погоджувати прийняття ним певних рішень та здійснювати інші дії, що безпосередньо стосуються реалізації цим прокурором функцій прокуратури, виключно в межах та порядку, визначених законом. Генеральний прокурор має право давати вказівки будь-якому прокурору. Прокурором вищого рівня є: 1) для прокурорів, керівників та заступників керівників підрозділів місцевої прокуратури – керівник місцевої прокуратури чи його перший заступник або заступник відповідно до розподілу обов'язків; 2) для прокурорів, керівників та заступників керівників підрозділів регіональної прокуратури – керівник регіональної прокуратури чи його перший заступник або заступник відповідно до розподілу обов'язків; 3) для керівника місцевої прокуратури, його першого заступника та заступників – керівник відповідної регіональної прокуратури чи його перший заступник або заступник відповідно до розподілу обов'язків; 4) для керівника регіональної прокуратури, його першого заступника та заступників, керівника та заступника керівника підрозділу, прокурора Генеральної прокуратури України – Генеральний прокурор чи його перший заступник або заступник відповідно до розподілу обов'язків; 5) для першого заступника та заступника Генерального прокурора – Генеральний прокурор. Слід відмітити, що йдеться винятково про адміністративне підпорядкування, яке згідно із законом не може бути підставою для обмеження або порушення незалежності прокурорів під час виконання ними своїх повноважень [4]. Тобто прокурор як процесуальний керівник, державний обвинувач чи представник інтересів держави у відповідному судовому провадженні є незалежним у здійсненні своїх повноважень і підпорядковуються керівникам винятково в частині виконання письмових наказів адміністративного характеру, пов'язаних з організаційними питаннями діяльності прокурорів та органів прокуратури.

Висновки. Отже, резюмуючи вищевикладене, можемо говорити про те, що обраний у новому законі «Про прокуратуру» підхід до організації системи органів прокуратури в цілому

є вірним. Однак передбачені ним зміни мають впроваджуватися разом із відповідними змінами до адміністративно-територіального устрою держави (укрупнення районів), системи судоустрою, організаційної системи інших правоохоронних органів, зокрема національної поліції, для того, щоб забезпечити єдність та внутрішню узгодженість правоохоронної системи держави загалом.

Література:

1. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
2. Юридична енциклопедія: В 6 т. /Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 1998. URL: <http://cycloped.com.ua/content/view/full/413/58/1/17/#42453>.
3. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 30, ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
4. Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
5. Наказ ГПУ «Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України» від 19 січня 2017 року № 15. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.
6. Полянський Ю. Про організаційний устрій та функції органів прокуратури. *Юридичний вісник*. 2015. № 1. С. 87–90. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/urid_2015_1_16.

Еднак В. М. К вопросу организационного устройства органов прокуратуры Украины

Аннотация. В статье на основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства Украины рассмотрен вопрос организационного устройства органов прокуратуры Украины. Установлено, что система органов прокуратуры построена на принципах территориальности и специализации (предметно-функциональный принцип). Обосновано, что избранный в новом законе «О прокуратуре» подход к организации системы органов прокуратуры в целом является верным.

Ключевые слова: система, организация, территориальность, специализация, административное подчинение.

Yednak V. On the organizational structure of the prosecutor's office of Ukraine

Summary. In the article, based on the analysis of scientific views of scientists and the norms of the current legislation of Ukraine, the issues of the organizational structure of the prosecutor's office of Ukraine are considered. It was established that the system of prosecutor's offices was based on the principles of territoriality and specialization (subject-functional principle). It is substantiated that the approach chosen in the new law "On the Prosecutor's Office" to the organization of the system of organs of the prosecutor's office as a whole is correct.

Key words: system, organization, territoriality, specialization, administrative subordination.