

Судоустрій, прокуратура і адвокатура

УДК 343.163:316.653(477)

Іванцова Альона Вікторівна

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри судоустрою та прокурорської діяльності

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Иванцова Альона Викторовна

кандидат юридических наук

доцент кафедры судоустройства и прокурорской деятельности

Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Ivantsova Alena

Candidate of Law Sciences, Associate Professor of the

Department of Judiciary and Public Prosecutions of

Yaroslav Mudryi National Law University

Хіль Маргарита Вікторівна

студентка

Інституту прокуратури та кримінальної юстиції

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Хиль Маргарита Викторовна

студентка

Института прокуратуры и уголовной юстиции

Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Khil Margarita

Student of the

Institute of Public Prosecutor and Criminal Justice of

Yaroslav Mudryi National Law University

Улашкевич Людмила Аркадіївна

студентка

Інституту прокуратури та кримінальної юстиції

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Улашкевич Людмила Аркадиевна

студентка

Института прокуратуры и уголовной юстиции

Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Ulashkevych Liudmyla

Student of the

Institute of Public Prosecutor and Criminal Justice of

Yaroslav Mudryi National Law University

ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ

ПРОКУРАТУРИ

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ

ПРОКУРАТУРЫ

INCREASING EFFICIENCY OF THE ACTIVITY OF THE BODIES OF

PROSECUTOR'S OFFICE

***Анотація.** Стаття присвячена підвищенню ефективності діяльності органів прокуратури та стимулюванню роботи прокурорів, прагненню до кар'єрного росту. Підвищення ефективності діяльності органів прокуратури можна досягнути шляхом встановлення додаткових стимулів для результативної роботи прокурорів, достатніх вимог щодо досвіду роботи до кандидатів на посади прокурорів окружних, обласних прокуратур, Офісу Генерального прокурора. Також стаття присвячена дослідженню сутності та проблематики інституту прокуратури в Україні, виявленню особливостей діяльності прокурорів різних рівнів, аналізу проблем, які*

виникають у працівників прокуратури при здійсненні ними своїх повноважень, а також запропоновані шляхи їх вирішення. Досліджуються шляхи та методи вдосконалення діяльності системи органів прокуратури України на сучасному етапі, а також вказуються принципи організації і діяльності прокуратури, а також принципи організації роботи її органів, які зумовлюють сутність, зміст, структуру організації діяльності тих чи інших органів прокуратури. Зазначається стосовно організації діяльності органів прокуратури, де зберігається ключовий принцип єдності та централізації прокурорської системи України, а також використання повного переліку складників щодо організаційної діяльності. Значною мірою сучасна прокуратура надає публічні послуги із захисту прав і законних інтересів осіб, тому ефективність цих послуг залежить від управлінських, інституційних, інформаційних і технологічних аспектів. Кожний з цих аспектів має охоплювати три категоріальних рівні: проблеми, можливості і дії. Дана схема дає змогу виявити підвищення ефективності організації прокурорської діяльності. Такі вказані можливості можуть залежати від внутрішніх чинників (стратегії, процесів і структури, людського фактора) і зовнішніх (законодавчої бази, ресурсів, керівництва).

Ключові слова: прокуратура, правоохоронні органи, робота прокурора, організація, ефективність діяльності, критерії оцінки.

Анотація. Стаття посвячена підвищенню ефективності діяльності органів прокуратури і стимулюванню роботи прокурорів, їх стремленню к кар'єрному росту. Повышение эффективности деятельности органов прокуратуры можно достичь путем установления дополнительных стимулов для результативной работы прокуроров, достаточных требований к опыту работы к кандидатам на должности прокуроров окружных, областных прокуратур, Офиса Генерального прокурора. Также статья посвящена исследованию сущности и

проблематики института прокуратуры в Украине, выявлению особенностей деятельности прокуроров различных уровней, анализа проблем, возникающих у работников прокуратуры при осуществлении ими своих полномочий, а также предложены пути их решения. Исследуются пути и методы совершенствования деятельности системы органов прокуратуры Украины на современном этапе, а также указываются принципы организации и деятельности прокуратуры, а также принципы организации работы ее органов, обуславливающих сущность, содержание, структуру организации деятельности тех или иных органов. Отмечается по организации деятельности органов прокуратуры, где хранится ключевой принцип единства и централизации прокурорской системы Украины, а также использование полного перечня составляющих по организационной деятельности. В значительной степени современная прокуратура предоставляет публичные услуги по защите прав и законных интересов лиц, поэтому эффективность этих услуг зависит от управленческих, институциональных, информационных и технологических аспектов. Каждый из этих аспектов должен охватывать три категориальных уровне: проблемы, возможности и действия. Данная схема позволяет выявить повышение эффективности организации прокурорской деятельности. Такие указанные возможности могут зависеть от внутренних факторов (стратегии, процессов и структуры, человеческого фактора) и внешних (законодательной базы, ресурсов, управления).

Ключевые слова: *прокуратура, правоохранительные органы, работа прокурора, организация, эффективность деятельности, критерии оценки.*

Summary. *The article is devoted to increasing the efficiency of the prosecution authorities and stimulating the work of prosecutors, their desire for career growth. Improving the efficiency of the prosecution bodies can be achieved by establishing additional incentives for the effective work of prosecutors, sufficient*

requirements for work experience for candidates for the positions of prosecutors of district, regional prosecutors, Office of the Prosecutor General. Also the article is devoted to the study of the essence and problems of the Institute of Public Prosecutor in Ukraine, the identification of peculiarities of the activity of prosecutors of different levels, analysis of problems that arise at the prosecutor's office in the exercise of their powers, and also suggested ways of their solution. The ways and methods of improving the activity of the system of bodies of the prosecutor's office of Ukraine at the present stage are investigated, as well as the principles of organization and activity of the prosecutor's office, as well as the principles of organization of the work of its bodies that determine the nature, content, structure of organization of the activity of certain bodies. Particularly noteworthy for the organization of the activities of the prosecution bodies, which stores the key principle of unity and centralization of the prosecutorial system of Ukraine, as well as the use of a complete list of components for organizational activity. To a large extent, the modern prosecutor's office provides public services for the protection of the rights and legitimate interests of persons, so the effectiveness of these services depends on managerial, institutional, information and technological aspects. Each of these aspects should cover three categorical levels: problems, opportunities and actions. This scheme allows to reveal increase of efficiency of the organization of prosecutorial activity. Such opportunities may depend on internal factors (strategy, processes and structure, human factor) and external factors (legislative framework, resources, governance).

Key words: *prosecutors, law enforcement agencies, the work of the prosecutor, organization, performance, evaluation criteria.*

Постановка проблеми. Прокуратура у сучасному демократичному суспільстві виконує надзвичайно важливу правоохоронну роль, зміст діяльності якої визначається її місцем у системі органів державної влади, функціями та напрямками її діяльності, наданими законом повноваженнями

для їх виконання. Це єдина система, яка в порядку, передбаченому Законом України «Про прокуратуру», здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Зважаючи на проведення сьогодні реформи в органах прокуратури України, вкрай важливим є залучення до роботи у них високопрофесійних, неупереджених, чесних, порядних працівників, здатних протистояти намаганням неправомірного впливу на їхню службову діяльність. Досягнення зазначеної мети можливе завдяки наявності заохочень і стимулів у роботі прокурорів (достойний рівень заробітної плати, належне матеріальне забезпечення, сприятливі умови праці тощо) та уточненню діючих вимог до кандидатів на посади прокурорів в окружні та обласні прокуратури, Офіс Генерального прокурора.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Основними нормативно-правовими актами, що регулюють дану сферу правовідносин, є Конституція України та Закон України «Про прокуратуру».

Нещодавно, у Верховній Раді України було зареєстровано Проект Закону №3062 від 13.02.2020 року "Про внесення змін до Закону України "Про прокуратуру" щодо підвищення ефективності діяльності органів прокуратури". Про це йдеться на сайті Верховної Ради [1]. Проект внесли народні депутати України В. Неклюдов, В. А. Медяник, Г. Михайлюк, С. Іонушас, М. В. Павлюк, А. Дмитрук, Г. Мамка, Ю. Яцик, О. Бакумов, О. Дануца, В. Захарченко, С. Алексеєв, В. Арешонков. Народний депутат, заступник голови Комітету з питань правоохоронної діяльності Григорій Мамка висловився щодо законопроекту №3062 про мотивацію та дисципліну прокурорів [9]. А також критерії ефективності координаційної діяльності прокуратури досліджуються Куркач П.М. та Курочка М.Й. [8].

О. Р. Михайленко досліджував переклад страсбурзької практики, яка становить лише незначну частину усіх судових рішень і стверджував, що досить складно уявити покращення роботи прокурора без ознайомлення

останнього з рішеннями ЄСПЛ. Тому знання іноземних мов на рівні розуміння юридичних текстів вже за кілька років має стати обов'язковою умовою роботи в органах прокуратури [3, 82]. А. С. Курись наголошував на тому, що правове забезпечення має охоплювати також й такі види роботи як проведення правової експертизи, надання фахових експертних висновків з питань законодавства, аналіз практики його виконання, ведення нормопроектних робіт [10, с. 446].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Зважаючи на проведення сьогодні реформи в органах прокуратури України, вкрай важливим є залучення до роботи у них високопрофесійних, неупереджених, чесних, порядних працівників, здатних протистояти намаганням неправомірного впливу на їхню службову діяльність. Досягнення зазначеної мети можливе завдяки втіленню конкретних механізмів у роботі, зокрема, наявності заохочень і стимулів у роботі прокурорів (достойний рівень заробітної плати, належне матеріальне забезпечення, сприятливі умови праці тощо) та уточненню діючих вимог до кандидатів на посади прокурорів в окружні та обласні прокуратури, Офіс Генерального прокурора.

Формулювання цілей статті. Проаналізувати нормативно-правові акти, що регулюють дану сферу правовідносин та окреслити шлях до підвищення ефективності діяльності органів прокуратури.

Виклад основного матеріалу. Слід виділити три основні шляхи вдосконалення прокуратури України — інституціональний, функціональний та змістовний. Перший — це процес поступової зміни правового становища прокуратури у механізмі держави, пошуку оптимального варіанту організації та діяльності органів прокуратури. Функціональний варіант вдосконалення прокуратури полягає в окресленні чіткого призначення інституту прокуратури у механізмі держави, чіткому законодавчому закріпленні функцій його діяльності. А змістовний напрям вдосконалення прокуратури

полягає в підвищенні ефективності діяльності прокуратури, якісній реалізації покладених на неї функцій [2, с. 4].

У Верховній Раді України зареєстровано Проект Закону №3062 від 13.02.2020 року "Про внесення змін до Закону України "Про прокуратуру" щодо підвищення ефективності діяльності органів прокуратури". Про це йдеться на сайті Верховної Ради [1].

Метою законопроекту, як зазначено у пояснювальній записці до нього, є підвищення ефективності діяльності органів прокуратури шляхом встановлення додаткових стимулів для результативної роботи прокурорів, достатніх вимог щодо досвіду роботи до кандидатів на посади прокурорів окружних, обласних прокуратур, Офісу Генерального прокурора. Для досягнення зазначеної мети пропонується внести зміни до Закону України «Про прокуратуру» (далі – Закон), відповідно до яких:

- 1) повернути класні чини та формений одяг для прокурорів;
- 2) уточнити вимоги до кандидатів на посади прокурорів в окружні та обласні прокуратури, Офіс Генерального прокурора;
- 3) встановити як підставу для притягнення до дисциплінарної відповідальності невиконання та/або неналежне виконання рішення координаційної наради відповідальними особами;
- 4) визначити вимоги до форми та змісту дисциплінарної скарги про вчинення прокурором дисциплінарного [1].

Аналізуючи законопроект, ми хотіли б зазначити, що все таки потребують деталізації вимоги щодо стажу роботи у прокуратурах нижчого рівня як альтернативи вимогам до наявності стажу в галузі права для призначення на посаду прокурорів обласної прокуратури та Офісу Генерального прокурора (ч. ч. 2, 3 ст. 27 Закону у редакції проекту). Також звертаємо увагу, що змінами до ч. 3 ст. 27 Закону пропонується призначати на посаду прокурора Офісу Генерального прокурора громадянина України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше шести

років або стаж роботи в *окружній прокуратурі* не менше *трьох років*, або стаж роботи в *обласній прокуратурі* не менше *п'яти років*. Така пропозиція видається дещо нелогічною, адже працівників обласної прокуратури, юрисдикція якої поширюється на територію цілої області, апріорі можна вважати більш досвідченими, ніж працівників окружних прокуратури, які ієрархічно нижчі та юрисдикція яких розповсюджується лише на окремі частини областей.

Значною мірою сучасна прокуратура надає публічні послуги із захисту прав і законних інтересів осіб. Ефективність цих послуг залежить від управлінських, інституційних, інформаційних і технологічних аспектів. Кожний з цих аспектів має охоплювати три категоріальних рівні: проблеми, можливості і дії. Дана схема дає змогу виявити підвищення ефективності організації прокурорської діяльності [7, с. 8].

Також хотілось би проаналізувати переваги та недоліки такого законопроекту, а також запропонувати свої варіанти вирішення проблем. Так, необхідно звернути увагу на пункт 9 Прикінцевих та перехідних положень законопроекту, яким визначається, що «з дня набрання чинності цим Законом всі прокурори Генеральної прокуратури України, регіональних прокуратур, місцевих прокуратур, військових прокуратур вважаються такими, що персонально попереджені в належному порядку про можливе майбутнє звільнення з посади на підставі пункту 9 частини першої статті 51 Закону України «Про прокуратуру». Гадаємо, що такі законодавчі приписи суперечать вимогам частини третьої статті 22 Конституції України. Адже, по-перше, при здійсненні реорганізації підприємства чи установи незалежно від форм організації чи виду діяльності працівник повинен бути повідомлений про своє звільнення персонально не пізніше, ніж за два місяці (ч. 1 ст. 49-2 Кодексу законів про працю України. По-друге, якщо працівник прокуратури перебуває на лікарняному, у відрядженні чи відпустці, він не

може бути звільнений, оскільки в ці періоди за такими особами повинно бути збережене місце роботи (ст. 74, ч. 3 ст. 121 КЗпП) [4].

Далі хотілось би зазначити щодо ліквідації військової прокуратури. З нашої точки зору, здійснювати такі дії є досить невірно, так як в державі, де йде війна, де масово вчиняються злочини проти порядку несення військової служби (військові злочини), організацію і процесуальне керівництво яких повинні здійснювати саме військові прокурори, які мають досвід в розслідуванні цих специфічних злочинів в непростих умовах, що цивільні прокурори забезпечити не зможуть. Тому і розслідуванням і процесуальним керівництвом по даній категорії кримінальних правопорушень повинні займатись прокурори, які одночасно перебувають і на військовій службі [5, с. 122]. Хоча, в цілому, ми підтримуємо запропоновану в законопроекті ідею про покладення повноважень про застосування дисциплінарних стягнень саме на Генерального прокурора та керівників прокуратур областей, що неминуче покращить трудову дисципліну і позитивно вплине на ефективність роботи.

Отже, з метою підвищення та покращення діяльності органів прокуратури, можна зазначити, що основне — це подолання корупційних зв'язків. Взагалі, весь процес реформування державних структур спрямований на подолання, або хоча б зменшення рівня корупції. З метою уникнення таких ситуацій слід запровадити систему розподілу прокурорів по регіонах. Освіта та самоосвіта, безумовно, мають досить важливе значення. Звичайно, складно уявити покращення роботи прокурора без ознайомлення останнього з рішеннями ЄСПЛ. Взагалі, український переклад страсбурзької практики становить невелику, проте досить важливу частину усіх судових рішень, Тому безумовно важливим є володіння та знання іноземних мов на рівні розуміння юридичних текстів [3, с. 83].

Досить важливе значення має покращення матеріальної бази та автоматизація роботи. Справді, такий крок потребує значних матеріальних

витрат, але є цілком виправданим та доцільним. Автоматизація роботи передбачає: а) *автоматичний розподіл справ між прокурорами*, що слугуватиме своєрідною гарантією від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора; б) *запровадження автоматизованої системи реєстрації відвідувачів*, що стане запорукою прозорості діяльності прокуратури та дозволить попередити або виявити випадки отримання неправомірної вигоди. Тому, такі дії можуть стати стимулом до реальних змін, які будуть спрямовані на підвищення ефективності роботи прокурора [6].

Висновки та пропозиції. Таким чином, підвищення ефективності діяльності органів прокуратури можна досягти шляхом встановлення додаткових стимулів для результативної роботи прокурорів, достатніх вимог щодо досвіду роботи до кандидатів на посади прокурорів окружних, обласних прокуратур, Офісу Генерального прокурора. Зважаючи на проведення сьогодні реформи в органах прокуратури України, вкрай важливим є залучення до роботи у них високопрофесійних, неупереджених, чесних, порядних працівників, здатних протистояти намаганням неправомірного впливу на їхню службову діяльність. Досягнення зазначеної мети можливе завдяки наявності заохочень і стимулів у роботі прокурорів (достойний рівень заробітної плати, належне матеріальне забезпечення, сприятливі умови праці тощо) та уточненню діючих вимог до кандидатів на посади прокурорів в окружні та обласні прокуратури, Офісу Генерального прокурора.

Отже, одним з напрямів реформування прокуратури, поряд з урахуванням європейських стандартів, визначенням її місця у структурі судової чи виконавчої влади, чітким законодавчим закріпленням її функцій, є змістовне удосконалення прокурорської влади, досягнення ефективності прокурорської діяльності у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина. Адже основним користувачем прокурорських послуг поза

межами кримінального судочинства є людина, яка за Конституцією України є найвищою соціальною цінністю, а забезпечення і захист її основних прав і свобод є пріоритетним завданням правової, демократичної, соціальної держави.

Література

1. Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про прокуратуру" щодо підвищення ефективності діяльності органів прокуратури. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68135.
2. Роль прокуратури поза межами кримінального судочинства // Юридичний вісник України. 25–31 жовтня 2008. № 43(695). С. 4.
3. Михайленко О.Р. Прокуратура України / О.Р. Михайленко. Київ: Юрінком Інтер, 2005. С. 83.
4. Про створення робочої групи з питань реформування органів прокуратури (громадська рада з питань реформ): наказ Генерального прокурора України від 05.02.2019. № 283.
5. Попович Є. М. Шляхи розвитку прокуратури України: Монографія. Х.: Торнадо, 2009. 352 с.
6. Закон України "Про запобігання корупції" // Відомості Верховної Ради України. 2014. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
7. Дзюндзюк В. Б. Методологічні засади оцінки та підвищення ефективності діяльності органів влади як публічних організацій: Автореф. дис. докт. наук з держ. упр. 2006. 36 с.
8. Куркач П.М. Критерії ефективності координаційної діяльності прокуратури. URL : <http://www.irbis-nbuv.gov.ua>.
9. Мамка Г. Щодо законопроекту №3062: мотивація та дисципліна прокурорів. URL: https://zagittya.com.ua/ua/news/novosti/grigorij_mamka_o_zakonoproekte_3062_motivacija_i_disciplina_prokurorov.html.

10. Курись А. С. Нормативно-правове регулювання організації та діяльності прокуратури України: проблеми та шляхи удосконалення. Форум права. 2011. №3. С. 443-448.

References

1. Proekt Zakonu pro vnesennja zmin do Zakonu Ukrajiny "Pro prokuraturu" shhodo pidvyshhennja efektyvnosti dijalnosti orghaniv prokuratury. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua>.
2. Rolj prokuratury poza mezhamy kryminaljnogho sudochynstva // Jurydychnyj visnyk Ukrajiny. 25–31 zhovtnja 2008. # 43(695). S. 4.
3. Mykhajlenko O.P. Prokuratura Ukrajiny / O.P. Mykhajlenko. Kyjiv: Jurinkom Inter, 2005. S. 83.
4. Pro stvorennya robochoji ghrupy z pytanj reformuvannja orghaniv prokuratury (ghromadsjka rada z pytanj reform): nakaz Gheneraljnogho prokurora Ukrajiny vid 05.02.2019. # 283.
5. Popovych Je. M. Shljakhy rozvytku prokuratury Ukrajiny: Monoghrafija. Kh.: Tornado, 2009. 352 s.
6. Zakon Ukrajiny "Pro zapobighannja korupciji" // Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrajiny. 2014. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
7. Dzijundzjuk V. B. Metodologhichni zasady ocinky ta pidvyshhennja efektyvnosti dijalnosti orghaniv vlady jak publichnykh orghanizacij: Avtoref. dys. dokt. nauk z derzh. upr. 2006. 36 s.
8. Kurkach P.M. Kriteri`yi efektyvnosti` koordinaczi`jnoyi di`yal`nosti` prokuraturi. URL: <http://www.irbis-nbuv.gov.ua>.
9. Mamka G. Shhodo zakonoproektu #3062: motivaczi`ya ta discipli`na prokurori`v. URL: https://zagittya.com.ua/ua/news/novosti/grigorij_mamka_o_zakonoproekte_3062_motivacija_i_disciplina_prokuratorov.html.

10. Kurys A. S. Normatyvno-pravove rehuliuвання orhanizatsii ta diialnosti prokuratury Ukrainy: problemy ta shliakhy udoskonalennia. Forum prava. 2011. №3. S. 443-448.