

*Юсупов В. А.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правознавства
Криворізького економічного інституту
Київського національного університету імені Вадима Гетьмана*

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО, ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ТА КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Анотація. В даній статті розглядається актуальна проблематика трудового права, а саме: шляхи вдосконалення нормативно-правового, організаційного та кадрового забезпечення органів прокуратури України. Зроблені ґрунтовні висновки та пропозиції, щодо розглядуваної тематики.

Ключові слова: шляхи вдосконалення, органи прокуратури, нормативно-правове забезпечення органів прокуратури України, організаційне забезпечення органів прокуратури України, кадрове забезпечення органів прокуратури України.

Актуальність теми. На сьогодні поступовий розвиток демократичної та правової держави, гарантії реалізації прав і свобод громадян безпосередньо пов'язані з підвищенням якості та ефективності діяльності правоохоронних органів, зокрема органів прокуратури України, під час якої виникають, змінюються та припиняються різні види правовідносин, провідне місце серед яких належить адміністративно-правовим. Враховуючи стратегію реформування правоохоронних органів нашої держави, необхідний новий погляд на місце та значення органів прокуратури в системі правоохоронних органів України, формування нової концепції їх розвитку.

Незважаючи на вжиті керівництвом країни та Генеральною прокуратурою України заходи для поліпшення кадрового, організаційного та правового забезпечення органів прокуратури, в їх діяльності існує досить значна кількість невирішених проблем. Відповідно до цього потрібно сформулювати та визначити основні шляхи і заходи щодо подальшого вдосконалення адміністративно-правової діяльності органів прокуратури України в окресленому напрямі.

Стан наукового дослідження. Проблемні питання правового, організаційного та кадрового забезпечення органів прокуратури України вже стали предметом наукового пошуку представників різних галузей права, серед яких: М. М. Бурбіка, В. М. Гарашук, С. В. Ківалов, М. В. Косюта, В. І. Мичка, Г. П. Серета, М. К. Якимчук та ін. Однак питання вдосконалення адміністративно-правового забезпечення органів прокуратури України з огляду на зміни у правовому регулюванні статусу прокурора та діяльності органів прокуратури потребує додаткового доопрацювання.

Виклад основного матеріалу. Розглянемо зазначені напрями удосконалення адміністративно-правової діяльності органів прокуратури України більш детально.

І. Модернізація нормативно-правового забезпечення органів прокуратури. Система органів прокуратури є динамічною, вона постійно трансформується та вимагає удосконалення нормативно-правового забезпечення. Нормативна основа діяльності органів прокуратури регламентується Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру», іншими законами України, міжнародними договорами і угодами, згоду на

обов'язковість яких надано Верховною Радою України, а також галузевими наказами Генерального прокурора України. Основним джерелом в сфері правового забезпечення органів прокуратури є Закон України «Про прокуратуру», який прийнятий 5 листопада 1991 року і діє зараз з чисельними змінами і доповненнями, останніми з яких є зміни від 14 липня 2014 року, пов'язані з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України.

У цьому фундаментальному акті визначені завдання прокуратури, її функції, принципи організації й діяльності, організаційна будова, порядок призначення на посаду прокурорів всіх рівнів, структура Генеральної та підлеглих прокуратур, повноваження прокурорів всіх рівнів щодо керівництва підпорядкованими органами прокуратури. Закон містить також положення, які визначають загальні положення участі прокурора у розгляді справ судами, передбачають вимоги до претендентів на посади прокурорів і слідчих прокуратур, заходи правового й соціального їх захисту. Окремі норми, що регламентують окремі аспекти правового забезпечення органів прокуратури містяться також у багатьох галузевих законах, у тому числі кодифікованих: КПК, ЦПК, ГПК, КЗпАП, Законах «Про міліцію», «Про Службу безпеки України», «Про оперативно-розшукову діяльність» та багато інших.

В свою чергу, вирішення прокуратурою питань, що впливають з міжнародно-правових норм, полягає: а) у захисті гарантованих ними прав і свобод людини та громадянина; б) в реалізації відповідних повноважень, які стосуються порушення і розслідування кримінальних проваджень, досудового розслідування, процесуального керівництва.

Щодо галузевих нормативно-правових актів, то відповідно до Наказу Генерального прокурора України «Про організацію роботи з питань правового забезпечення в органах прокуратури» [1], враховуючи важливість завдань, які покладено на органи прокуратури, активний законотворчий процес у державі, особливого значення набуває правове забезпечення діяльності прокуратури. При цьому метою даного Наказу є підвищення рівня організації діяльності органів прокуратури в реалізації її конституційних повноважень, удосконалення роботи з правової інформації та систематизації законодавства, посилення ролі впливу прокуратури на формування державної правової політики.

Розглядаючи діяльність органів прокуратури, А. С. Курись наголошує 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 тощо [2, с. 446]. Разом із тим, в якості недоліку нормативно-правового забезпечення органів прокуратури, автор відзначає відсутність належних законодавчих засад організації правової роботи в органах прокуратури України.

Іншою проблемою нормативно-правового забезпечення органів прокуратури в системі органів державної влади є суперечливий характер підзаконного регулювання з боку вищих органів державної влади, зокрема таких, як Верховна Рада України та Президент України. Зауважимо, що нормотворча діяльність названих інституцій у сфері адміністративно-правового регулювання формування та функціонування прокуратури України характеризується певною непослідовністю і суперечністю, часом спрямовуючись на вирішення питань, у дійсності не пов'язаних з роботою прокуратури. Наприклад, Розпорядженням Президента України «Про заходи щодо забезпечення нормального функціонування Генеральної прокуратури України» [3] на досить сумнівній правовій основі запроваджуються окремі заходи. При цьому дане Розпорядження за постановою Верховної Ради України «Про Указ Президента України від 25 травня 2007 року «Про приведення системи управління внутрішніми військами у відповідність із Конституцією України» і розпорядження Президента України від 25 травня 2007 року «Питання забезпечення державної охорони» та «Про заходи щодо забезпечення нормального функціонування Генеральної прокуратури України» [4] було визнано таким, що не тягне за собою юридичних наслідків і не підлягає виконанню, тоді як Верховна Рада України не була наділена відповідними повноваженнями, перелік яких згідно ч. 2 ст. 85 Конституції України обмежуються Основним Законом. Вважаємо, що використання інструментів адміністративно-правового регулювання для вирішення будь-яких інших задач аніж вдосконалення нормативно-правового забезпечення органів прокуратури України є неприпустимим.

Таким чином, нормативно-правове забезпечення органів прокуратури повинно удосконалюватися у таких напрямках: 1) конкретизація правового статусу органів прокуратури як багатофункціонального наглядового органу; 2) передбачення на рівні Основного Закону права законодавчої ініціативи для Генерального прокурора України; 3) чітка регламентація функцій та повноважень органів прокуратури; 4) приведення у відповідність чинному законодавству положень нормативно-правових актів, що визначають діяльність органів прокуратури; 5) підвищення правового та соціального захисту особового складу органів прокуратури та членів їх сімей.

II. Удосконалення організаційної структури органів прокуратури. Сучасний етап реформування прокуратури в країні, пошук та опрацювання її оптимальної моделі, ефективної в реальних умовах сьогодення, зумовлює не лише перегляд обсягу та змісту прокурорської компетенції, але й організаційної структури системи. На думку С. В. Подкопаєва [5, с. 455], організація ефективної прокуратури залежить від низки чинників: по-перше, від умов, в яких вона відбувається, та принципів, на яких базується; по-друге, від змісту та узгодженості роботи суб'єктів її організації; по-третє, від правильної (методологічно) побудови структури Закону України «Про прокуратуру» та дотримання правил законодавчої техніки при викладенні норм, їх чіткості і ясності, зрозумілості змісту правових понять і категорій, чіткого розмежування компетенції прокуратури з компетенцією інших правоохоронних, контролюючих органів і правозахисних суб'єктів; по-четверте, від правильно побудованої організаційної структури прокурорської системи та апаратів прокуратур.

На конституційному та законодавчому рівнях прокуратура визначається як єдина централізована система органів (ст. 121 Конституції України, ст. 5, ч. 1 ст. 6 Закону України «Про прокуратуру»). Відтак базовим поняттям в уявленні прокуратури як впорядкованого інституціонального утворення виступає саме поняття «система». Виходячи із змісту Закону під систе-

мою органів прокуратури України розуміється єдина централізована сукупність прокуратур різних рівнів та спеціалізації пов'язаних передусім метою своєї діяльності, а під структурою – внутрішня будова конкретних прокуратур (робочих апаратів органів).

Останнім часом на рівні проектів Законів «матеріалізовано» широкий спектр думок про бажану організаційну структуру системи органів прокуратури. Так, у проекті Закону № 3541, прийнятому Верховною Радою України за основу 8 листопада 2013 року, спеціалізовані прокуратури так само не визначені. Пропонується така система органів прокуратури: Генеральна прокуратура України, регіональні, місцеві прокуратури (ч. 1 ст. 7) [6]. При цьому до місцевих прокуратур відповідно до ст. 12 віднесено міські (крім міст Києва та Севастополя), районні прокуратури, районні в містах Києві та Севастополі прокуратури. За рішенням Генерального прокурора України, погодженим із Радою прокурорів України, можуть також утворюватися: міжрайонні прокуратури – територіальна юрисдикція яких поширюється на кілька районів; районні у містах прокуратури – територіальна юрисдикція яких поширюється на район у місті з районним поділом. У структурі місцевої прокуратури за необхідності можуть утворюватися і такі підрозділи, як відділи (ч. 4 ст. 12).

Що цікаво, при підготовці проекту Закону № 3541 до другого читання до нього були внесені поправки, які змінили первинну редакцію ст. 7 та додатково передбачили в системі органів прокуратури спеціальну прокуратуру. Крім того, територіальну юрисдикцію місцевих прокуратур відповідно до ст. 14 та додатку 1 цього проекту Закону знову запропоновано розповсюдити на декілька адміністративно-територіальних одиниць (фактично на округи). У контексті зазначених вище законопроектних положень інтерес становлять питання, по-перше, доцільності існування в Україні спеціалізованих прокуратур; по-друге, меж територіальної юрисдикції місцевих прокуратур.

У п. 4 наказу Генерального прокурора України 26 грудня 2011 року № 1 «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» зазначено, що діяльність органів прокуратури організовується за територіальним і функціональним (галузевим) принципами. В цьому сенсі використання терміну «галузевий» недоречно, адже воно має дещо інший зміст. При цьому структурні підрозділи створювати на єдиних для центрального й обласних апаратів засадах, як правило, за галузевим принципом (п. 6. 4) [7]. Як вбачається, на сьогоднішній день органів прокуратури в Україні побудована в основному відповідно до адміністративно-територіального поділу. В той же час організація та діяльність спеціалізованих прокуратур (природоохоронних, транспортних, військових), включених в єдину систему органів прокуратури України, обумовлюється потребою в забезпеченні законності, захисту прав громадян та інтересів держави у специфічних сферах діяльності [8, с. 71-72].

Звичайно, багато концептуальних питань організації діяльності прокуратури, пов'язаних з визначенням її місця і ролі в системі механізму держави, перебудови системи органів розслідування, сутності прокурорської діяльності, вимагають свого вирішення на конституційному рівні, у зв'язку з чим можна стверджувати, що ще досить довго триватимуть дискусії вітчизняних та європейських фахівців щодо процесу оптимізації, вибору найбільш ефективних форм і засобів здійснення та організації діяльності прокуратури в Україні [9, с. 38]. Враховуючи зазначені вище положення, на нашу думку, організаційна структура органів прокуратури повинна виглядати наступним чином: Генеральна прокуратура України, регіональні прокуратури, місцеві. При цьому існування спеціалізованих прокура-

тур (військова, транспортна) є очевидним, крім природоохоронної прокуратури, повноваження якої можуть виконуватися як місцевими, так і регіональними прокуратурами.

III. Підвищення ефективності діяльності кадрового складу. Корінні зміни соціально-економічної та політичної ситуації в країні, істотне зниження рівня законності та правопорядку, збільшення числа осіб, що звертаються за захистом своїх прав і свобод до органів прокуратури, зумовлюють підвищені вимоги до професійних і етичних якостей прокурорських працівників. При цьому кризові явища в суспільстві спричинили проблеми, пов'язані з доборою, підготовкою і вихованням особового складу органів прокуратури, призвели до збільшення відтоку перспективних співробітників в інші державні і комерційні структури, до зниження рівня професіоналізму, зростання кількості порушень законності співробітниками органів прокуратури [10, с. 333]. Ці та інші негативні явища висувають на перший план питання вдосконалення кадрового забезпечення органів прокуратури України.

Система кадрового забезпечення органів прокуратури України являє собою цілісний комплекс логічно взаємоузгоджених організаційно-управлінських заходів, безпосередньо пов'язаних з реалізацією кадрової функції. Від роботи працівників кадрової служби сьогодні залежить не лише комплектування кадрами органів прокуратури, а, врешті-решт, якість прокурорської діяльності та повага до прокуратури у суспільстві. Аналіз діяльності органів прокуратури свідчить, що настав час оновлення концепції кадрової роботи, яка б визначала її мету, завдання, принципи, функції, кардинальні напрямки діяльності [11, с. 44]. Слід зазначити, що питанню кадрового забезпечення органів прокуратури присвячено Наказ Генерального прокурора України від 15 вересня 2014 року № 2, відповідно до положень якого основними критеріями оцінки кадрової роботи є: укомплектування колективів прокуратур, їх структурних підрозділів кваліфікованими, сумлінними працівниками, прозорість і справедливість у доборі, розстановці та переміщенні кадрів, стабільність кадрового складу, забезпечення раціонального співвідношення молодих і досвідчених працівників, належного рівня службової та трудової дисципліни (п. 32). При цьому в оцінці діяльності прокурорів і слідчих визначальними критеріями слід вважати: кваліфікованість, компетентність, досвідченість, відданість справі, ініціативність, особистий внесок у підвищення ефективності прокурорсько-слідчої діяльності, принципиовість та неупередженість у вирішенні службових питань, уміння протистояти незаконному впливу, непримиренність до будь-яких порушень закону, дотримання морально-етичних норм (п. 33) [12].

За словами В. М. Панова, з яким ми погоджуємося, до етапів (стадій) кадрового забезпечення органів прокуратури слід віднести: 1) підготовку кадрів; 2) аналіз потреби в кадрах, їх відбір, призначення та розстановка; 3) внутрішня робота з кадрами, яка включає підвищення професійності кадрів, їх виховання та стимулювання, переміщення (службове зростання); 4) облік кадрів та ведення кадрового діловодства [13, с. 48]. При цьому реалізація кадрової політики в органах прокуратури повинна бути спрямована насамперед на: 1) аналіз зовнішніх та внутрішніх чинників, які впливають на кадрове забезпечення прокуратури; 2) розробку кадрової політики в органах прокуратури як складової частини державної кадрової політики; 3) визначення чисельності та кваліфікаційної структури кадрів з урахуванням прогнозів перспективи розвитку прокуратури; 4) розробку професійно-кваліфікаційних моделей (вимог до кадрів за посадами, професіями) прокурорсько-слідчих працівників.

Висновок. Таким чином, до основних напрямів кадрового забезпечення органів прокуратури слід віднести:

1) залучення персоналу до семінарів та конференцій, які проводяться слідчо-оперативними працівниками зі стажем роботи в правоохоронній сфері не менш як 7 років; 2) постійна ротация особового складу в межах певного відомства (не менше, як 1 раз на 3 роки); 3) проведення соціально-психологічних тренінгів з особовим складом; 4) систематизація методичних рекомендацій чи концепцій щодо професійної підготовки персоналу; 5) удосконалення навчальних планів, робочих та тематичних програм з професійної підготовки персоналу; 6) підвищення рівня фінансування навчально-методичної роботи; 7) проведення опитувань особового складу із врахуванням його побажань щодо професійної підготовки; 8) забезпечення належного рівня обміну досвідом з працівниками інших правоохоронних органів.

Ми вважаємо, що врахування зазначених пропозицій під час удосконалення кадрового забезпечення діяльності органів прокуратури України дозволить значно оптимізувати кадрові процеси та сприятиме формуванню високого рівня професіоналізму прокурорських працівників.

Література:

1. Про організацію роботи з питань правового забезпечення в органах прокуратури: Наказ Генерального прокурора України від 22 квітня 2004 рік № 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.
2. Куриць А. С. Нормативно-правове регулювання організації та діяльності прокуратури України: проблеми та шляхи удосконалення / А. С. Куриць // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 443-448.
3. Про заходи щодо забезпечення нормального функціонування Генеральної прокуратури України: Розпорядження Президента України від 25.05.2007 № 114/2007-рп [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon4.rada.gov.ua/laws/show/114/2007-%D1%80%D0%BF.
4. Про Указ Президента України від 25 травня 2007 року «Про приведення системи управління внутрішніми військами у відповідність із Конституцією України» і розпорядження Президента України від 25 травня 2007 року «Питання забезпечення державної охорони» та «Про заходи щодо забезпечення нормального функціонування Генеральної прокуратури України»: Постанова Ради України від 25.05.2007 № 1092-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1092-16.
5. Подкопаєв С. В. Організація прокуратури України / С. В. Подкопаєв // Форум права. – 2013. – № 2. – С. 447-458.
6. Проект Закону про прокуратуру від 08.11.2013 № 3541 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=3541&skl=8.
7. Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України: Наказ Генерального прокурора України 26 грудня 2011 року № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.
8. Подкопаєв С. В. Організаційна структура системи органів прокуратури України / С. В. Подкопаєв // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2014. – № 4. – С. 69-76.
9. Олійник Р. В. Система та структура прокуратури України / Р. В. Олійник // Європейські перспективи. – 2014. – № 1. – С. 33-39.
10. Якимчук М. К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України: дис. доктора юрид. наук: 12.00.07 / М. К. Якимчук. – Чернівці, 2002. – 470 с.
11. Пшонка А. В. Мета та завдання кадрової роботи в органах прокуратури / А. В. Пшонка // Європейські перспективи. – 2013. – № 4. – С. 44-49.
12. Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України: Наказ Генерального прокурора України від 15 вересня 2014 року № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.
13. Панов В. М. Шляхи вдосконалення кадрового забезпечення органів прокуратури як основна умова підвищення ефективності реалізації правозахисної функції / В. М. Панов // Європейські перспективи. – 2013. – № 7. – С. 47-53.

Юсупов В. А. Пути совершенствования нормативно-правового, организационного и кадрового обеспечения органов прокуратуры Украины

Аннотация. В данной статье рассматривается актуальная проблематика трудового права, а именно: пути совершенствования нормативно-правового, организационного и кадрового обеспечения органов прокуратуры Украины. Сделанные основательные выводы и предложения по рассматриваемой тематике.

Ключевые слова: пути совершенствования, органы прокуратуры, нормативно-правовое обеспечение органов прокуратуры Украины, организационное обеспечение органов прокуратуры Украины, кадровое обеспечение органов прокуратуры Украины.

Yusupov V. By improving the legal, organizing and staffing of the prosecution Ukraine

Summary. This paper deals with current issues of labor law in particular ways to improve the legal, organizational and staffing of the prosecution Ukraine. Made thorough opinions and suggestions on topics.

Key words: ways to improve, prosecutors, regulatory and legal framework for the prosecution of Ukraine, organizational support of the prosecution Ukraine, staffing of the prosecution Ukraine.