

УДК: 343.163 (477)

DOI: <https://doi.org/10.32366/2523-4269-2021-76-3-27-32>

Мельник Олег Володимирович,
кандидат юридичних наук, доцент
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого, м. Харків)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4609-7202>

ПОНЯТТЯ І СКЛАДОВІ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОБОТИ ПРОКУРАТУРИ

Наукову статтю присвячено визначенню поняття і складових організаційного забезпечення роботи прокуратури. На підставі аналізу чинного законодавства України та наукових джерел організаційне забезпечення діяльності прокуратури розглянуто в широкому та вузькому значеннях. Сформульовано основні елементи та напрями організаційного забезпечення роботи прокуратури в кожному із цих аспектів. Обґрунтовано необхідність удосконалення законодавчої регламентації питань організаційного забезпечення діяльності прокуратури.

Ключові слова: прокуратура; організація роботи прокуратури; організаційне забезпечення діяльності прокуратури; інформаційне забезпечення; фінансування прокуратури.

Постановка проблеми. Актуальність обраної теми зумовлюється реформуванням органів прокуратури, яке триває і до сьогодні. Невпинний розвиток суспільних відносин спричиняє необхідність трансформації та вдосконалення роботи органів прокуратури, упровадження в її діяльність сучасних технологій і передових практик. Тому є необхідність перегляду усталених теоретичних підходів до організаційного забезпечення роботи прокуратури.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика організації роботи прокуратури досліджувалася такими науковцями, як В. С. Бабкова (розглядала проблеми контролю як елемента організації роботи й управління у прокуратурі) [1], Л. М. Давиденко (вивчав проблеми керівництва в органах прокуратури) [2], П. М. Каркач (досліджував проблеми організації роботи районної (міської) прокуратури) [3], М. К. Якимчук (розглядав проблеми управління в органах прокуратури) [4] та ін. Завдяки напрацюванням цих та інших учених у науковій юридичній літературі сформовано достатнє теоретичне підґрунтя для визначення організації роботи прокуратури та її складових. До того ж регламентація організаційного забезпечення діяльності прокуратури в Законі України «Про прокуратуру» у 2014 р., зміни у формулюванні конституційних функцій прокуратури, які мали місце у 2016 р., а також реформування системи прокуратури, яке відбувається впродовж 2020–2021 рр., вимагають нової інтерпретації ключових питань.

Метою наукової статті є визначення поняття і складових організаційного забезпечення роботи прокуратури.

Виклад основного матеріалу. Основою терміна «організаційне забезпечення діяльності прокуратури» є поняття «організація», яке згідно з Великим тлумачним словником української мови вказує на дію за значенням «організовувати», тобто має тлумачення: 1) створювати, засновувати що-небудь, залучаючи до цього інших, спираючись на них; 2) здійснювати певні заходи громадського значення, розробляючи їх підготовку і проведення, забезпечувати, влаштовувати що-небудь, вишукуючи для цього необхідні

можливості; 3) згуртовувати, об'єднувати кого-небудь із певною метою, зосереджувати, мобілізувати, спрямовувати когось на що-небудь; 4) чітко налагоджувати, належно впорядковувати що-небудь [5, с. 853].

Поняття «організація» стосовно прокуратури може розглядатися в кількох аспектах. Насамперед це внутрішні правовідносини у прокуратурі, щодо яких організація роботи розглядається як ужиття організаційно-управлінських заходів, які спрямовані на виконання завдань органів прокуратури, визначених Законом України «Про прокуратуру», а також галузевими наказами Генерального прокурора за кожним напрямом прокурорської діяльності [3, с. 12]. Організація роботи, яка тісно пов'язана з управлінням в органах прокуратури, спрямована на створення належних умов для реалізації поставлених перед прокуратурою завдань [4, с. 107]. Це комплекс пов'язаних між собою заходів, направлених на оптимізацію функціонування прокурорської системи щодо досягнення цілей і реалізації завдань прокуратури [6, с. 115].

В іншому аспекті організація може розглядатися як напрям зовнішньої діяльності системи прокуратури в межах покладених на неї конституційних функцій. Так, відповідно до п. 2 ст. 131-1 Конституції України обов'язком прокуратури є здійснення організації досудового розслідування. У цьому контексті прокурори є організаторами досудового кримінального провадження, які повинні забезпечити його дієвість і законність проведення. Це дає змогу окремим дослідникам розглядати прокурора як менеджера досудового розслідування, який застосовує надані йому Кримінальним процесуальним кодексом України процесуальні повноваження і низку організаційних засобів, прийомів та методів, призначених для узгодження та скеровування діяльності органів досудового розслідування та оперативних підрозділів на своєчасне, усебічне, повне та об'єктивне розкриття кримінальних правопорушень, викриття винних у їхньому вчиненні осіб та притягнення їх до встановленої законом відповідальності [7, с. 197–202].

Так, прокуратура може розглядатися і як система, яка організовується, і як система, що організовує. До того ж сутність організації роботи, її основні елементи та принципи залишаються єдиними та дієвими як на зовнішньому, так і на внутрішньому рівнях системи прокуратури. Зокрема, у будь-якому разі призначення організації полягає в підвищенні ефективності діяльності прокуратури, найбільш повному і своєчасному виконанні покладених на неї обов'язків. У цьому плані позитивним для організації роботи прокуратури можна вважати все те, що сприяє підвищенню її дієвості, тобто швидкості й результативності реалізації функцій. І, навпаки, негативним в організації роботи є те, що гальмує діяльність прокуратури, стримує її потенціал, призводить до зниження показників результативності роботи.

Розглядаючи організацію роботи як управлінський процес, слід зауважити, що його здійснення потребує належного забезпечення, тобто створення необхідного матеріального, правового, інформаційного та кадрового підґрунтя і використання комплексу відповідних заходів для належної організації роботи. Отже, поняття «організаційне забезпечення» та «організація роботи» не є тотожними: організаційне забезпечення передбачає надання необхідних ресурсів та створення умов для організації роботи; воно є запорукою і супроводжує діяльність щодо організації. Водночас організаційна складова є визначальною для характеристики такого забезпечення, уточнюючи його значення і спрямованість.

Вказівка на поняття та складові організаційного забезпечення діяльності прокуратури є в Законі України «Про прокуратуру», у якому міститься окремий Розділ Х «Організаційне забезпечення діяльності прокуратури». Однак аналіз змісту цього Розділу дає підстави стверджувати, що сутність організаційного забезпечення прокуратури законодавцем зводиться переважно до питань її фінансування. Так, у ст. 87 цього Закону зазначається, що держава забезпечує фінансування та належні умови функціонування прокуратури й діяльності прокурорів. Забезпечення функціонування системи прокуратури передбачає: 1) визначення в Державному бюджеті України видатків на фінансування прокуратури не

нижче рівня, що забезпечує можливість повного та незалежного здійснення її повноважень відповідно до закону; 2) законодавче гарантування повного і своєчасного фінансування прокуратури; 3) гарантування достатнього рівня соціального забезпечення прокурорів. Далі в цьому Розділі виокремлено засади фінансування прокуратури (ст. 89) та порядок його здійснення (ст. 90). Забезпечення потреб прокурора, пов'язаних із його професійною діяльністю, якому присвячено ст. 91 Закону України «Про прокуратуру», також зосереджує увагу на питаннях забезпечення прокурорів окремим робочим місцем та необхідними для роботи засобами, а органів прокуратури – транспортними й матеріально-технічними засобами, службовими приміщеннями тощо.

На підставі аналізу цих норм науковці роблять висновок, що до організаційного забезпечення прокуратури належить створення відповідних умов функціонування органів прокуратури та діяльності прокурорів, мова йде про своєчасне і повне фінансування прокуратури, задоволення її потреб у приміщеннях, транспорті, матеріальних і технічних засобах, необхідних для роботи, гарантування достатнього рівня соціального забезпечення прокурорів тощо [8, с. 568]. До того ж у положеннях уже згаданого Розділу X Закону України «Про прокуратуру» йдеться, імовірно, про матеріально-фінансове, а не про організаційне забезпечення прокуратури.

Порівнюючи ці положення з іншими нормами чинного законодавства України, варто звернути увагу на Закон України «Про судоустрій і статус суддів», у якому також є окремий Розділ XI «Організаційне забезпечення діяльності судів». У ньому викладено загалом аналогічний підхід до визначення загальних питань забезпечення діяльності судів, коли основний акцент зроблено на фінансуванні судів. Крім того, зазначений Розділ регламентує питання державної служби в системі правосуддя (стаття 150), правовий статус та повноваження Державної судової адміністрації України (глава 2), а також апарат суду, службу організаційного забезпечення роботи та службу охорони суду (глави 3–4). Так, у Законі України «Про судоустрій і статус суддів» питання організаційного забезпечення судів викладено більш повно й усебічно, ніж у Законі України «Про прокуратуру».

Зважаючи на це, варто запропонувати вдосконалити нормативну регламентацію питань організаційного забезпечення в Законі України «Про прокуратуру». Але для цього необхідно з'ясувати предмет такого правового регулювання, тобто ті складові, які належать до поняття «організаційне забезпечення прокуратури» і складають його зміст. Убачається, що цього можливо досягти на підставі аналізу складових поняття «організація роботи прокуратури», які наводяться в науковій юридичній літературі.

Зокрема, на думку М. К. Якимчук, елементами організації роботи й управління в органах прокуратури є: визначення цілей, завдань та функцій органів прокуратури; розробка та вдосконалення їх організаційної структури та штатів; забезпечення людьми, матеріальними та фінансовими ресурсами, необхідною інформацією; підготовка управлінських рішень на основі збору та обробки інформації; забезпечення координованості дії органів, підрозділів та їх співробітників; регулювання їх організації і функціонування з урахуванням змін оперативної обстановки; створення ефективної системи обліку та контролю [4, с. 110].

П. М. Каркача вважає, що до змісту організації роботи прокуратури належить: розподіл роботи; облаштування робочого місця; забезпечення папером, бланками, методичною літературою, науково-технічними засобами; створення і підтримка здорової психологічної атмосфери в колективі; постановка перед колективом і вирішення конкретних завдань та контроль за їх виконанням; оцінка якості виконаної роботи [3, с. 12].

Також у системі організації роботи прокуратури виокремлюють: раціональний розподіл обов'язків між працівниками прокуратури; створення умов для вискоєфективного й повного використання робочого часу та трудових ресурсів; застосування раціональних методів, прийомів

і засобів оргтехніки в діловодстві та управлінській роботі; підвищення професійної кваліфікації та загального культурного рівня працівників; роботу з кадрами, діловодство; облік та звітність; матеріально-технічне й фінансове забезпечення тощо [6, с. 116].

Наведені погляди вчених дають підстави для висновку, що зміст організації роботи прокуратури розуміється достатньо широко. У цьому аспекті можна керуватися такою логікою, що «організація роботи» охоплює все те, що сприяє належній та ефективній діяльності прокуратури. Водночас це створює загрозу необґрунтованого включення до змісту цього поняття певних елементів, які мають самостійний характер.

Ураховуючи викладене, організаційне забезпечення прокуратури можна розглядати у двох значеннях: широкому та вузькому. Так, у широкому значенні це поняття можна визначити як комплекс усіх заходів, засобів та ресурсів, які є необхідними для функціонування прокуратури. До цього значення належать такі складові:

- кадрове забезпечення – залучення до роботи у прокуратурі фахових та кваліфікованих працівників, здатних успішно виконувати завдання та функції цього органу, а також підтримання високого професійного рівня прокурорського корпусу та очищення його від представників, які не відповідають цим вимогам;
- інформаційне забезпечення – збирання, нагромадження, обробка, збереження і використання в роботі прокуратури інформації, необхідної для належного здійснення покладених на неї завдань та функцій;
- фінансування – передбачення у Державному бюджеті України та спрямування на утримання прокуратури достатніх коштів для забезпечення її видатків на потреби, пов'язані з належною реалізацією функцій прокуратури та достатнім соціальним забезпеченням її працівників;
- матеріально-технічне забезпечення – задоволення потреб органів прокуратури та їхніх співробітників у приміщеннях, транспорті, офісній оргтехніці, засобах зв'язку, папері та канцелярських засобах, інших необхідних для роботи матеріальних об'єктів;
- інноваційно-технологічне забезпечення – упровадження в роботу прокуратури сучасних практик, прийомів і методів, а також розробок науки й техніки, наприклад автоматизованих систем обліку та статистики, систем електронного кримінального провадження тощо.

У вузькому значенні організаційне забезпечення передбачає сукупність прийомів та засобів, спрямованих на впорядкування роботи прокуратури, забезпечення її керованості як системи та ефективного здійснення повноважень прокурорами. У цьому аспекті до нього належать:

- адміністрування прокуратури – здійснення управління відповідним органом прокуратури, що включає розподіл обов'язків між працівниками, постановку перед ними завдань та контроль за їх виконанням, оцінку їхньої роботи (покладається на осіб, які займають адміністративні посади у прокуратурі);
- забезпечувальна робота у прокуратурі – охоплює допоміжну, факультативну діяльність, яка не пов'язана з виконанням функцій прокуратури, однак полегшує їх здійснення: організацію діловодства, ведення обліку та звітності, консультування тощо (може бути покладена на співробітників прокуратури, які не мають статусу прокурорів).

Висновки. На підставі зазначеного можна зробити висновок, що поняття організаційного забезпечення прокуратури можна розглядати в широкому та вузькому значеннях, що впливає на визначення його складових елементів. З метою вдосконалення нормативної регламентації цих питань у Розділі X Закону України «Про прокуратуру» варто передбачити не тільки фінансування прокуратури, а й певні аспекти її інформаційного, матеріально-технічного, інноваційно-технологічного забезпечення, урегулювати роль керівника у прокуратурі, а також допоміжного (забезпечувального) персоналу тощо.

Важливим при цьому є системний підхід, який зумовлює формування комплексного механізму забезпечення діяльності прокуратури у всіх вказаних аспектах та визначення відповідальних за це суб'єктів.

Перспективними напрямками для подальших наукових розвідок у межах визначеної теми дослідження вбачається аналіз окремих елементів організаційного забезпечення прокуратури, а також вивчення найкращих практик організації роботи прокуратури.

Список використаних джерел

1. Бабкова В. С. Организационно-правовые проблемы контроля в прокурорской деятельности. Харьков : Легас, 2001. 176 с.
2. Давиденко Л. М., Каркач П. М. Керівник і керівництво в органах прокуратури. *Прокуратура. Людина. Держава*. 2004. № 2. С. 68–72.
3. Каркач П. М. Організація роботи районної, міської прокуратури : наук.-практ. посіб. Харків : Право, 2013. 336 с.
4. Якимчук М. К. Проблеми управління в органах прокуратури України: теорія і практика. Київ : Ін-т держави і права НАН України, 2001. 440 с.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
6. Когутич І. І., Нор В. Т., Павлишин А. А., Луцик В. В. Прокурорський нагляд в Україні : підручник / за ред. В. Т. Нора. Київ : Ін Юре, 2011. 592 с.
7. Лапкін А. В. Прокурор як менеджер досудового розслідування. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 1. С. 197–202.
8. Лапкін А. В. Закон України «Про прокуратуру» : науково-практичний коментар. Харків: Право, 2015. 680 с.

References

1. Babkova, V. S. (2001). Organizacionno-pravovye problemy kontrolya v prokurorskoj deyatel'nosti [Organizational and legal problems of control in prosecutor's activity]. Har'kov : Legas. 176 s. [in Russian].
2. Davydenko, L. M., Karkach, P. M. (2004). Kerivnyk i kerivnytstvo v orhanakh prokuratury. *Prokuratura. Liudyna. Derzhava* [Leader and leadership in the prosecutor's office. *Prosecutor's Office. Man. State*]. № 2. S. 68–72 [in Ukrainian].
3. Karkach, P. M. (2013). Orhanizatsiia roboty raionnoi, miskoi prokuratury : nauk.-prakt. posib. [Organization of work of district, city prosecutor's office : Scientific-practical manual]. Kharkiv : Pravo. 336 s. [in Ukrainian].
4. Yakymchuk, M. K. (2001). Problemy upravlinnia v orhanakh prokuratury Ukrainy: teoriia i praktyka [Problems of management in the bodies of the prosecutor's office of Ukraine: theory and practice]. Kyiv : In-t derzhavy i prava NAN Ukrainy. 440 s. [in Ukrainian].
5. Velykyi tлумachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy (z dod. i dopov.) / uklad. i holov. red. V. T. Busel. Kyiv; Irpin : VTF «Perun», 2005. 1728 s. [in Ukrainian].
6. Kohutysh, I. I., Nor, V. T., Pavlyshyn, A. A., Lutsyk, V. V. (2011). Prokurorskyi nahliad v Ukraini : pidruchnyk [Prosecutor's Supervision in Ukraine: tutorial] / za red. V. T. Nora. Kyiv : In Yure. 592 s. [in Ukrainian].
7. Lapkin, A. V. (2018). Prokuror yak menedzher dosudovoho rozsliduvannia. *Pravovyi chasopys Donbasu* [Prosecutor as a pre-trial investigation manager. *Law journal of Donbass*]. № 1. S. 197–202 [in Ukrainian].
8. Lapkin, A. V. (2015). Zakon Ukrainy «Pro prokuraturu» : nauково-praktychnyi komentar [Law of Ukraine "On Prosecutor's Office" : Scientific and Practical Comment]. Kharkiv : Pravo. 680 s. [in Ukrainian].

Melnik Oleh,
PhD in Law, Associate Professor
(Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4609-7202>

CONCEPT AND ELEMENTS OF ORGANIZATIONAL SUPPORT FOR THE ACTIVITIES OF THE PROSECUTOR'S OFFICE

The relevance of the scientific article is due to the reform of the prosecutor's office. In the process of transforming the prosecutor's office system, it is necessary to introduce in its activity modern practices aimed at improving the effectiveness of the prosecutor's office. In this regard, there is a need for scientific study of the organizational support of the prosecutor's office. The purpose of the scientific article is to define the concept and elements of organizational support for the activities of the prosecutor's office. The basis for studying the organizational support of the prosecutor's office is theoretical studies of the organization of work and management in the prosecutor's office. Based on the analysis of the current legislation of Ukraine, as well as scientific sources, organizational support is considered in broad and narrow meanings. Thus, in a wide meaning, this concept can be defined as a complex of all measures, means and resources that are necessary for the operation of the prosecutor's office. Elements of organizational support for the prosecutor's office in a broad sense are: personnel support, information support, financing, logistics, innovative and technological support. In a narrow sense, organizational support provides a set of techniques and means aimed at streamlining the work of the prosecutor's office, ensuring its controllability as a system and effective exercise by prosecutors. So organizational support includes the administration of the prosecutor's office and ensuring work in the prosecutor's office. It was concluded that it is necessary to improve the normative regulation of organizational support for the prosecutor's office in section X of the Law of Ukraine «On the prosecutor's office». At the same time, a systematic approach is important, involving formation of an integrated mechanism of organizational support for the activities of the prosecutor's office and identification of the subjects responsible for this. Perspective directions for further scientific researches within the defined topic of the study are used to analyze individual elements of the prosecutor's office, as well as the study of the best practices of the organization of the prosecutor's office.

Key words: *prosecutor's office; organization of the work of the prosecutor's office; organizational support for the activities of the prosecutor's office; information support; financing of the prosecutor's office.*

Надіслано до редколегії 19.08.2021
Рекомендовано до публікації 23.08.2021