

ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ І ЗНАЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ФОРМ ПРОКУРОРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті вивчено та проаналізовано організаційні форми, їх значення для прокурорської діяльності. Надано характеристику таким організаційним заходам, як нарада, Всеукраїнська конференція працівників прокурори, добір кандидатів на посаду прокурора. Зроблено висновок, що за змістом організаційні форми мають внутрішньоуправлінське, внутрішньоапаратне значення, проте в кінцевому рахунку спрямовані на задоволення суспільного та державного інтересу.

Ключові слова: організаційні форми, прокурорська діяльність, добір кандидатів на посаду прокурора, Всеукраїнська конференція працівників прокуратури, нарада, матеріально-технічні операції.

**Курко Олександр
Миколайович,**

здобувач
Міжрегіональної
академії управління
персоналом

Організаційні форми прокурорської діяльності визначаються Конституцією України, чинними міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, законами України «Про прокуратуру», «Про звернення громадян», «Про міліцію», «Про державну прикордонну службу України», «Про Службу безпеки України», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про запобігання корупції» та ін., Постановою Верховної Ради України «Про затвердження дисциплінарного статуту прокуратури України», Наказом Генерального прокурора України «Про затвердження Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури» та ін.

Порядок здійснення прокурорами адміністративних, процесуальних, процедурних та інших повноважень регламентується також Кримінальним процесуальним, Цивільним процесуальним, Господарським процесуальним, Митним кодексами України, Кодексом України про адміністративні правопорушення, Кодексом адміністративного судочинства України. Крім цього у своїй діяльності прокурори керуються відомчими наказами, розпорядженнями, інструкціями Генерального прокурора України та рішеннями суду.

У своїй діяльності органи прокуратури враховують норми міжнародно-правових актів щодо охорони прав і свобод людини. До таких актів належать: Загальна декларація прав людини (1946 р.), Конвенція з прав та основних свобод людини (1950 р.) та ін.

Генеральний прокурор України відповідно до угод про міжнародне співробітництво і правову допомогу вирішує питання про порушення та розслідування кримінальних справ, видання злочинців або осіб, які підозрюються у вчиненні злочинів, а також вирішує інші передбачені такими угодами питання. Повноваження Генеральної прокуратури, регіональних прокуратур у межах міжнародного співробітництва регламентуються крім міжнародних угод також відомчими нормативними актами – наказами, інструкціями, протоколами.

Організаційні форми прокурорської діяльності стали предметом наукових досліджень таких вітчизняних і зарубіжних учених, як Г. Атаманчук, О. Бандурка, М. Бурбика, Є. Додін, В. Долежан, Г. Кожевніков, В. Косюта, Б. Коробейников, В. Малуґа, М. Марочкін, О. Михайленко, В. Михайлов, М. Мичко, Є. Попович, М. Потебенько, М. Руденко, В. Рябцев, О. Фрицький, П. Шумський, В. Юсупов та ін., разом із тим єдиної думки щодо порядку здійснення заходів організаційної діяльності прокуратури немає. Саме тому метою цієї статті є вивчення змісту організаційних форм прокурорської діяльності, порядку їх здійснення та на підставі розглянутого – окреслення переліку заходів організаційного характеру.

Організаційні форми прокурорської діяльності – це дії, що юридичного значення не мають, адміністративних правовідносин не спричиняють (наради, засідання, конференції, семінари, здійснення контролю, роз'яснення тих чи інших заходів, забезпечення поєднання колегіальності та єдиноначальності, моніторинг громадської думки, вивчення та узагальнення досвіду, добір кадрів, офіційні візити за кордон і робочі поїздки країною, прес-конференції, інтерв'ю, індивідуальний прийом громадян і посадових осіб, матеріально-технічні процедури та ін.)

Організаційні заходи не фіксуються так точно, як юридичні форми прокурорської діяльності. Але порядок їх запровадження та використання може фіксуватися і юридично. Прикладом цього можуть бути постанови Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 р. № 1419 «Про питання інформування про результати роботи у сфері запобігання та протидії корупції», Розпорядження Генерального прокурора України № 176 від 22 травня 2014 р. «Про організацію прийняття інформації на «телефон довіри» та «електронну пошту довіри» в органах прокуратури України» та ін.

Розглянемо більш детально заведення наради, яка є одним з основних засобів забезпечення діяльності будь-якого органу державної влади, і прокуратура не є виключенням. Отже, до складу наради входять прокурор (голова наради) та перші керівники відповідних правоохоронних органів або виконавці їх обов'язків

(члени наради). Нарада скликається головою за необхідністю, але не менш як один раз на квартал, а також з ініціативи одного з учасників координаційної наради. Голова наради планує її роботу, організовує підготовку відповідних документів, визначає місце її проведення і керує роботою наради.

На нарадах розглядаються актуальні питання боротьби з конкретними проявами злочинності й корупції, а на підставі заслуханої інформації та обміну думок узгоджуються відповідні спільні заходи.

Для участі в нарадах можуть запрошуватися працівники інших правоохоронних органів, керівники місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, органів військового управління, контрольних органів, інші посадові особи, які можуть брати участь в обговоренні питань, що розглядаються.

Для врахування громадської думки і висвітлення ухвалених рішень на нараду можуть також запрошуватися представники громадських об'єднань і засобів масової інформації. Під час проведення наради ведеться протокол, який підписують голова та особа, яка вела протокол. Ведення та оформлення протоколу наради здійснюється за вказівкою прокурора відповідним керівником галузевого підрозділу, зазвичай ініціатором її проведення. Він же забезпечує доопрацювання ухвалених нарадою документів і доведення їх до виконавців протягом трьох днів з часу проведення наради.

Контроль за вчасною підготовкою матеріалів на нараду, виготовленням

кінцевих документів і реалізацією визначених ними заходів покладається на організаційні підрозділи прокуратур вищих ланок, а в районних і прирівняних до них прокуратурах – на їхніх керівників.

Велике значення для підвищення ефективності роботи наради, підготовки матеріалів і проектів документів із конкретних питань, збирання і спрямування необхідної інформації до зацікавлених державних органів, а також для здійснення взаємодії із засобами масової інформації потрібне створення прокурором за погодженням із керівниками інших правоохоронних органів робочих груп з їхніх працівників. У Генеральній прокуратурі України, прокуратурах регіонів, міст Києва і Севастополя, військових прокуратурах до складу робочих груп входять працівники галузевих підрозділів – залежно від питань, що розглядаються.

Із присутніх представників формується секретаріат наради. Його очолює відповідальний секретар – відповідний прокурорський працівник. Секретаріат наради: виконує поточну організаційну роботу; веде документацію наради з дотриманням вимог щодо забезпечення таємниці діловодства; доводить до відома членів наради порядок денний із долученням проектів документів, що підлягають обговоренню, інших матеріалів; запрошує учасників та інших потрібних у конкретному випадку осіб на засідання наради; організовує підготовку і внесення пропозицій згідно з планом роботи наради; формує проекти планів роботи і надає їх для розгляду керівникам зацікавлених

структур; аналізує виконання планів і рішень наради, про результати інформує її голову; виконує інші доручення голови наради.

На наради запрошуються керівники органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для заслуховування інформації щодо їхньої діяльності з питань попередження і протидії злочинності та корупції.

Рішення наради є обов'язковими для виконання визначеним у ньому адресатом.

Добір кандидатів на посаду прокурора як організаційна форма прокурорської діяльності здійснюється на конкурсних засадах з-поміж осіб, які відповідають необхідним вимогам, за результатами кваліфікаційного іспиту.

Добір кандидатів на посаду прокурора включає:

1) ухвалення Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів України рішення про проведення добору кандидатів на посаду прокурора, що розміщується на офіційному веб-сайті Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів і повинно містити виклад передбачених законом вимог, яким має відповідати кандидат на посаду прокурора, а також перелік документів, що подаються до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, і кінцевий термін їх подання;

2) подання особою, яка виявила бажання стати прокурором, до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів відповідної заяви та документів;

3) здійснення Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокуро-

рів на основі поданих кандидатами на посаду прокурора документів перевірки відповідності осіб вимогам, установленим до кандидата на посаду прокурора;

4) складання особою, яка відповідає установленим вимогам до кандидата на посаду прокурора, кваліфікаційного іспиту;

5) оприлюднення Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів на офіційному веб-сайті списку кандидатів, які успішно склали кваліфікаційний іспит;

6) організацію Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів спеціальної перевірки кандидатів, які успішно склали кваліфікаційний іспит;

7) визначення Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів рейтингу кандидатів на посаду прокурора серед осіб, які успішно склали кваліфікаційний іспит та щодо яких проведено спеціальну перевірку, а також зарахування їх до резерву на заміщення вакантних посад прокурорів;

8) проходження кандидатом на посаду прокурора спеціальної підготовки в Національній академії прокуратури України;

9) оголошення Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів у разі відкриття вакантних посад прокурорів конкурсу на зайняття таких посад серед кандидатів, які перебувають у резерві та пройшли спеціальну підготовку;

10) проведення Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів конкурсу на зайняття вакантних посад прокурорів на основі рейтингу кандидатів;

11) направлення Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів подання керівнику місцевої прокуратури щодо призначення кандидата на посаду прокурора.

Кваліфікаційний іспит як організаційна форма прокурорської діяльності проводиться з метою перевірки рівня теоретичних знань у галузі права, європейських стандартів у галузі захисту прав людини, володіння державною мовою, аналітичних здібностей кандидатів та практичних навичок і складається з анонімного тестування та практичного завдання.

Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів повідомляє кандидатів на посаду прокурора, допущених до кваліфікаційного іспиту, про дату, час і місце його проведення не пізніше ніж за сім днів до визначеної дати. Кваліфікаційний іспит проводиться у спеціально відведеному для цього приміщенні. Перебіг кваліфікаційного іспиту фіксується за допомогою технічних засобів відео- та звукозапису. Після кваліфікаційного іспиту Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів забезпечує перевірку робіт, визначає кількість балів, набраних кандидатами на посаду прокурора.

Положення про порядок складання кваліфікаційного іспиту та методика оцінювання затверджуються Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів. Результати кваліфікаційного іспиту дійсні протягом трьох років.

Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів визначає рейтинг кандидатів на посаду прокурора відповідно до кількості балів, набраних

кандидатом за результатами складання кваліфікаційного іспиту. Інформація про результати кваліфікаційного іспиту та місце кандидата на посаду прокурора в рейтингу є загальнодоступною і розміщується на офіційному веб-сайті Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Кандидат на посаду прокурора проходить протягом одного року спеціальну підготовку в Національній академії прокуратури України з метою отримання знань і навичок практичної діяльності на посаді прокурора, складання процесуальних документів, вивчення правил прокурорської етики. Завершується така підготовка складанням кандидатом іспиту у вигляді анонімного тестування та практичного завдання.

За результатами проходження кандидатом на посаду прокурора спеціальної підготовки Національна академія прокуратури України приймає мотивоване рішення про успішне чи неуспішне її проходження, копія якого вручається кандидату на посаду прокурора. Успішним проходження підготовки вважається, якщо кандидат на посаду прокурора отримав понад 50 відсотків балів максимально можливого результату.

Про результати проходження кандидатами на посаду прокурора спеціальної підготовки Національна академія прокуратури України повідомляє Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів.

Про проведення конкурсу на зайняття вакантної посади прокурора Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів розміщує відповідну

інформацію на своєму офіційному веб-сайті не пізніш як за десять днів до проведення конкурсу. В оголошенні про проведення конкурсу зазначається орган прокуратури, де є вакантна посада прокурора, кількість таких посад і строк, протягом якого кандидати можуть подати заяву про участь у конкурсі.

Кандидат на посаду прокурора, який перебуває в резерві й успішно пройшов спеціальну підготовку, може подати до настання визначеної Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів дати письмову заяву із зазначенням прокуратури, в якій кандидат бажає зайняти вакантну посаду прокурора.

Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів проводить конкурс на заняття вакантних посад прокурора на підставі рейтингу кандидатів. У разі наявності в кандидатів однакової кількості балів перевага надається тому кандидату, який працював на тимчасово вакантній посаді прокурора або має більший стаж роботи в галузі права.

За результатами конкурсу Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів надсилає керівникові відповідної прокуратури подання про призначення кандидата на посаду прокурора органу прокуратури, на зайняття вакантної посади в якій кандидат подавав заяву.

Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів за наявності тимчасово вакантних посад прокурорів (у зв'язку з тривалою тимчасовою непрацездатністю, відпусткою для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, відрадженням

для участі в роботі інших органів на постійній основі тощо) оголошує серед осіб, які перебувають у резерві на заміщення вакантних посад прокурорів і пройшли спеціальну підготовку, конкурс на зайняття таких посад.

Питання добору кадрів – одне з найголовніших не лише для прокурорської діяльності України. У Японії випускники юридичних факультетів, які виявили бажання працювати в прокуратурі, зобов'язані скласти іспити в Міністерстві юстиції. До речі, складають їх лише 2–3% претенденти. Особи, які пройшли такі випробування, зобов'язані прослухати дворічні курси при Верховному Суді Японії і лише тоді можуть бути призначені на прокурорські посади [2, с. 122–123].

Наступна організаційна форма прокурорської діяльності – Всеукраїнська конференція працівників прокуратури (далі – конференція). Вона:

- 1) заслуховує звіт Ради прокурорів України про виконання завдань органів прокурорського самоврядування, стан фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури;

- 2) призначає членів Вищої ради юстиції та приймає рішення про припинення їх повноважень відповідно до Конституції та законів України;

- 3) призначає членів Ради прокурорів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів України;

- 4) призначає членів регіональних кваліфікаційно-дисциплінарних комісій прокурорів;

- 5) затверджує Кодекс професійної етики та поведінки працівників про-

куратури та положення про Раду прокурорів України;

6) приймає положення про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів України;

7) звертається до органів державної влади та їх посадових осіб із пропозиціями щодо вирішення питань діяльності прокуратури;

8) розглядає інші питання прокурорського самоврядування та здійснює інші повноваження відповідно до закону [1].

Чергова конференція скликається Радою прокурорів України один раз на два роки. Позачергова конференція може бути скликана за рішенням Ради прокурорів України. Делегати конференції та особи, запрошені на неї, повідомляються про день проведення конференції та питання, що виносяться на її розгляд, не пізніше ніж за тридцять днів до початку конференції.

Делегати на конференцію обираються:

1) зборами прокурорів Генеральної прокуратури України – шість прокурорів Генеральної прокуратури України;

2) зборами прокурорів регіональних прокуратур – по три прокурори від кожної регіональної прокуратури;

3) зборами прокурорів місцевих прокуратур – по два прокурори від кожної місцевої прокуратури.

Делегати на конференцію обираються шляхом таємного голосування з-поміж вільно висунутих альтернативних кандидатів.

Збори прокурорів скликаються керівником відповідної прокуратури; є повноважними, якщо на них присутні

більше половини від загальної кількості прокурорів цієї прокуратури; ухвалюють рішення більшістю голосів від загальної кількості прокурорів відповідної прокуратури.

Конференція є повноважною за умови присутності на ній не менш двох третин від загальної кількості обраних делегатів. Відкриває її голова Ради прокурорів України, а в разі його відсутності – заступник голови чи секретар Ради. На конференції обирається шляхом таємного голосування президія, кількісний склад якої визначається рішенням конференції. Президія організовує роботу конференції.

Всеукраїнська конференція працівників прокуратури обговорює і затверджує порядок денний і регламент своєї роботи, обирає лічильну комісію, секретаріат та інші робочі органи конференції. Робота конференції протоколюється.

Рішення всеукраїнської конференції працівників прокуратури приймаються більшістю голосів від загальної кількості обраних делегатів голосуванням. Інші питання порядку проведення всеукраїнської конференції працівників прокуратури регулюються регламентом, який приймається конференцією.

Конференція працівників прокуратури приймає з питань, які належать до її компетенції, рішення, що є обов'язковими для Ради прокурорів України та будь-яких прокурорів.

У період між конференціями вищим органом прокурорського самоврядування є Рада прокурорів України.

Рада прокурорів України: вносить рекомендації про призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад у випадках, передбачених законом; організовує впровадження заходів щодо забезпечення незалежності прокурорів, поліпшення стану організаційного забезпечення діяльності прокуратур; розглядає питання правового та соціального захисту прокурорів і членів їх сімей; розглядає звернення прокурорів та інші повідомлення про загрозу незалежності, вживає за наслідками розгляду відповідних заходів (повідомляє відповідні органи про підстави для притягнення до кримінальної, дисциплінарної чи іншої відповідальності; ініціює розгляд питання щодо вжиття заходів забезпечення безпеки прокурорів; оприлюднює заяви від імені прокурорського корпусу про факти порушення незалежності прокурора; звертається до міжнародних організацій з відповідними повідомленнями тощо); розглядає звернення щодо неналежного виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, установлених для відповідної адміністративної посади; здійснює контроль за виконанням рішень органів прокурорського самоврядування та ін.

Рішення Ради прокурорів України є обов'язковими для всіх прокурорів.

Здійснення матеріально-технічних операцій є найбільш об'ємною організаційною формою прокурорської діяльності як у сенсі її кількості, так і різноманітності. Вони хоча і здійснюються на юридичній основі, проте не спрямовані на досягнення юридичного результату.

Матеріально-технічні операції мають допоміжний організаційний характер. Їх основне призначення – обслуговування самого здійснення прокурорської діяльності. Вони створюють умови для використання інших форм роботи суб'єктів владних повноважень. В узагальненому вигляді матеріально-технічні операції – це підготовка матеріалів для видання юридичних актів, проведення організаційних заходів, провадження діловодства, складання довідок, звітів та ін.

В юридичній літературі залежно від призначення та засобів виконання виділяються такі матеріально-технічні операції прокурорської діяльності:

а) діловодство (усі операції, які пов'язані з виготовленням документів органами прокуратури і яким притаманні технічний характер листування, передрук, розмноження і ін.);

б) безпосереднє виконання приписів адміністративних актів, якщо воно має матеріальний (технічний) характер (операції про передачу засобів або майна, видання виконавчих документів, проведення конфіскації, оплатного вилучення тощо);

в) реєстраційні, що мають самостійне значення (реєстрація фактів та подій у прокурорській діяльності);

г) статистичні (збирання та оброблення статистичної інформації відповідно до встановлених правил, картотечна робота);

г) інформаційно-довідкові (складання та опрацювання доповідних записок, планів, анкет, довідок за результатами перевірок, підготовка довідників і довідок про роботу ор-

ганів прокуратури, надання відповідних роз'яснень і консультацій на підставі інформаційних матеріалів);

д) щодо систематизації матеріалів, зокрема адміністративних актів та договорів (створення комплексних інформаційно-аналітичних систем для державних потреб);

е) інформаційно-технологічні (упровадження інформаційних технологій у різних ланках прокурорської діяльності).

Згідно з наказом Генерального прокурора України № 8-гн від 26 грудня 2005 р. «Про організацію роботи органів прокуратури України у галузі міжнародного співробітництва і правової допомоги» міжнародне співробітництво органів прокуратури України здійснюється відповідно до Конституції, чинного законодавства та міжнародних договорів України, а також на бездоговірній основі у випадках, коли для належної реалізації завдань і функцій прокуратури необхідні застосування норм міжнародного права або взаємодія з іншими державними установами та міжнародними організаціями.

Неабияку роль у питаннях міжнародного співробітництва відіграє Національна академія прокуратури України, на базі якої постійно організовуються «круглі столи», семінари, всеукраїнські та міжнародні конференції.

Отже, заходи організаційної форми прокурорської діяльності здійснюються систематично, постійно і спрямовані на забезпечення чіткої та ефективної роботи системи прокуратури. Організаційні дії можуть вчинятися як усередині системи прокуратури, так і поза нею.

За змістом організаційні форми мають внутрішньоуправлінське, внутрішньоапаратне значення, проте в кінцевому рахунку спрямовані на задоволення суспільного та державного інтересу. Прикладами таких дій можуть бути: а) роз'яснення змісту і мети законодавчих та інших правових актів або тих чи інших заходів; б) інспектування роботи та інструктування нижчих органів (посадових осіб); в) розроблення програм, підготовка та проведення нарад, конференцій, робочі зустрічі, з'їзди, семінари, круглі столи, інтерв'ю, прямі телефонні зв'язки з населенням прокурорів, прийом громадян, анкетування, візити делегацій, надання практичної допомоги на місцях; г) добір кадрів на посаду прокурорів тощо.

Список використаних джерел:

1. Про прокуратуру : Закон України від 17 жовтня 2014 р. № 1697-VII // *Голос України*. – 2014. – № 206.

2 Грицаєнко Л. Особливості діяльності органів прокуратури Японії / Л. Грицаєнко // *Прокуратура. Людина. Держава*. – 2005. – № 10. – С. 120–124.

3. Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми : монографія / В. М. Бевзенко. – К. : Прецедент, 2010. – 475 с.

4. Давиденко Л. М. Цель, задачи, функции прокуратуры / Л. М. Давыденко // *Закон Украины «О прокуратуре»: теория и практика его применения*. – Х., 1992. – С. 11–12.

5. Ішук О. С. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ішук Олександр Сергійович. – Х., 2011. – 218 с.

Курко О. М. Понятие, сущность и значение организационных форм прокурорской деятельности.

В статье изучены и проанализированы организационные формы, их значение для прокурорской деятельности. Охарактеризованы такие организационные мероприятия, как совещание, Всеукраинская конференция работников прокуратуры, отбор кандидатов на должность прокурора. Сделан вывод, что по содержанию организационные формы имеют внутреннеуправленческое, внутреннеаппаратное значение, однако в конечном счете направлены на удовлетворение общественного и государственного интереса.

Ключевые слова: организационные формы, прокурорская деятельность, подбор кандидатов на должность прокурора, Всеукраинская конференция работников прокуратуры, совещание, материально-технические операции.

Kurko O. M. Concept, nature and meaning of the organizational forms of prosecutorial activities.

The paper studied and analyzed the organizational forms, their meaning for the prosecutor's activity. We have characterized such arrangements as a meeting, Ukrainian Conference of Employees of prosecutor's office, the selection of candidates for the position of a prosecutor. We have come to a conclusion that the content of organizational forms has internal management, internal body meaning, however, in the end, they comply with the social and public interest.

Key words: organizational forms, prosecutorial activities, the selection of candidates for the office of the prosecutor, Ukrainian Conference of the prosecutors, Meeting, material-technical operations.

Стаття надійшла до редакції 15.01.2014