

Ткач А. В.,кандидат юридичних наук, доцент, прокурор
Печерської окружної прокуратури міста Києва

ОСНОВНІ КРИТЕРІЇ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ПІД ЧАС ДІЇ ПРАВОВОГО ВОЄННОГО СТАНУ

Анотація. У запропонованій статті внесено деякі актуальні пропозиції щодо удосконалення роботи органів прокуратури, враховуючи значний практичний досвід автора щодо виконання повноважень прокурора окружного рівня під час дії правового режиму воєнного стану. Зроблено особливий акцент на необхідності імплементації окремих вимог Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки, затвердженого Указом Президента України № 273/2023 від 11 травня 2023 року. Автором запропоновано конкретні практичні кроки, спрямовані на підвищення ефективності функціонування органів прокуратури шляхом концентрації зусиль на розвитку і дотриманні таких основних критеріїв, як: безпека, незалежність, професійність, відкритість, доброчесність, людиноцентричність та ефективність.

Також у статті приділено увагу необхідності законодавчих змін та запровадженню перспективних розробок, які мають сприяти збільшенню продуктивності в діяльності прокуратури в цілому та окружної прокуратури зокрема, проте повноцінне функціонування яких потребує нормативного підґрунтя.

Насамперед це автоматизований розподіл кримінальних проваджень у прокуратурі по аналогії із авторозподілом справ, який функціонує в судах, унормовує процесуальне навантаження, унеможливорює втручання людського фактора в розподіл провадження на конкретного прокурора та усуває корупційні ризики. Переведення паперових кримінальних проваджень в електронну форму шляхом запровадження так званого – eCase Management System, що сприятиме підвищенню якості процесуальних документів, оптимізує час на взаємодію із судом та стороною захисту, унеможливорюватиме зловживання.

Крім того у статті зроблено наголос на необхідності чіткого законодавчого розмежування функцій прокуратури та ключових понять кримінального процесуального законодавства, які потребують уточнення, посилення ролі органів прокурорського самоврядування тощо.

Ключові слова: *реформування прокуратури, ефективність, доброчесність, безпека, воєнний стан, стратегія розвитку.*

Tkach A. V. The main criteria for improving the effectiveness of the prosecutor's office during martial law

Abstracts. The article makes some topical proposals for improving the work of the prosecution authorities, given the author's considerable practical experience of exercising the powers of a district level prosecutor during the martial law regime. Particular emphasis is placed on the need to implement certain requirements of the Comprehensive Strategic Plan for Reforming Law Enforcement Agencies as Part of the Security and Defence Sector of Ukraine for 2023-2027, approved by the Decree of the President of Ukraine No. 273/2023 of 11 May 2023. The author proposes specific practical steps aimed at improving the efficiency of the prosecution authorities by focusing on the development and observance of such basic criteria as security, independence, professionalism, openness, integrity, human centredness and efficiency. The article also focuses on the need for legislative changes and the introduction of promising developments which should contribute to increasing the productivity of the prosecution in general and the district prosecution in particular, but the full functioning of the prosecution authorities.

First of all, it is an automated distribution of criminal proceedings in the prosecutor's office similar to the automatic distribution of cases in courts, which regulates the procedural burden, prevents human interference in the distribution of proceedings to a particular prosecutor and eliminates corruption risks. Converting paper criminal proceedings into electronic form by introducing the so-called eCase Management System, which will improve the quality of procedural documents, optimise the time for interaction with the court and the defence, and prevent abuse. In addition, the article emphasises the need for a clear legislative delineation of the functions of the prosecutor's office and key concepts of criminal procedure legislation which need to be clarified, and the role of prosecutorial self-government bodies should be strengthened, etc.

Key words: *prosecution reform, efficiency, integrity, security, martial law, development strategy.*

У зв'язку із широкомасштабним вторгненням агресора на територію нашої держави, органи прокуратури, як і інші елементи правоохоронної системи, стикаються із безпрецедентними безпековими ризиками, які впливають на ефективність та керованість системи в цілому. Проте правовий режим воєнного стану не дозволяє звужувати виконання конституційних функцій, покладених на прокуратуру, сповільнювати наближення до європейських стандартів. Актуальність вказаної теми викликана прагненням висвітлити деякі аспекти підвищення ефективності роботи прокуратури з огляду на вимоги Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки, затвердженого Указом Президента України № 273/2023 від 11 травня 2023 року (далі – План). Саме запровадження положень вказаного комплексного Плану є надвичайно важливим та на даний час на державному рівні триває опрацювання пропозицій правоохоронних органів щодо його реалізації. Наше дослідження присвячено накресленню деяких кроків, які б сприяли оптимізації діяльності прокуратури та підвищенню ефективного використання повноважень прокурорів, враховуючи вимоги вищезгаданого Плану.

Питанням підвищення ефективності органів прокуратури у різний час приділяли увагу в своїх працях науковці: Гловук І.В., Єні О.В., Загинець-Заболотенко З.А., Кравчук В.М., Кучинська О.П., Орлеан А.М., Стефанчук М.М., Хавронюк М.І. та інші. Проте ця тематика потребує подальшого наукового аналізу і вивчення. У вказаному вище Плані зазначено у якості стратегічних пріоритетів розвитку прокуратури наступне:

1) дієвість і ефективність органів прокуратури як невід'ємної складової сектору безпеки і оборони, в межах якого вони забезпечують національну безпеку України, у тому числі громадські безпеку й порядок, протидіють злочинності з урахуванням стратегічних цілей та відповідно до стандартів прав людини і основоположних свобод, у тому числі із забезпеченням гендерної рівності;

2) послідовна кримінальна політика, пріоритетом у якій є запобігання злочинності,

невідворотність відповідальності, захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, забезпечення інтересів потерпілого;

3) оперативність кримінального провадження з дотриманням міжнародних стандартів та принципу верховенства права;

4) система управління, орієнтована на результат відповідно до встановлених пріоритетів;

5) комплексна цифрова трансформація;

6) відкритість, прозорість, підзвітність і незалежність [1].

Беручи до уваги зазначені вище пріоритетні напрямки розвитку органів прокуратури в цілому, розроблені до 2027 року, спробуємо екстраполювати ці положення на прикладі базисної ланки – прокуратури окружного рівня.

Дієвість і ефективність органів прокуратури

Якщо звернутись до статистичних показників рівня довіри до органів прокуратури, наведених у дослідженні «Оцінка державної політики у сфері реформування прокуратури України протягом 2014–2023 років», маємо відзначити, що (61%) респондентів заявили про довіру до органів прокуратури. Так, половина з них (50%) задекларували переважну довіру, а 11% – повну довіру [2].

Одним із важливих критеріїв підвищення довіри до органів прокуратури є ефективне виконання, покладених на цей правоохоронний орган завдань. У аспекті досягнення дієвості і ефективності кримінального провадження в межах діяльності окружної прокуратури варто згадати про ефективний розподіл навантаження на прокурорів.

Оскільки саме від пропорційного розподілу кількості кримінальних проваджень на окремо взятого процесуального керівника залежить ефективне виконання, покладених на нього функцій. На момент підготовки вказаного дослідження автоматизований розподіл кримінальних проваджень між прокурорами перебував на стадії обговорення в якості майбутнього проєкта, а повноваження щодо визначення прокурора/групи прокурорів у конкретному кримінальному провадженні, згідно ч. 1 ст. 37 КПК України все ще зали-

шались у компетенції керівника відповідного органу прокуратури [3].

Враховуючи ці обставини, з метою забезпечення рівномірного навантаження працівників окружної прокуратури, до впровадження автоматизованого розподілу, саме керівник повинен ретельно стежити за рівноцінним розподілом кримінальних проваджень, визначати прокурора/групу прокурорів з огляду на існуюче навантаження прокурорів окружної прокуратури, з урахуванням розподілу обов'язків, яким на рівні окружної прокуратури закріплюється спеціалізація окремих прокурорів, враховувати досвід та практичні навички кожного прокурора.

Тобто до реалізації автоматизованої функції визначення процесуального керівника, дбати про рівномірний, неупереджений розподіл кримінальних проваджень, уникаючи надмірного навантаження на окремих прокурорів, що може призвести до зниження ключових показників ефективності їх діяльності. Таке ж пропорційне навантаження слід розраховувати і при розподілі виконавців контрольних завдань, які надходять на виконання з прокуратур вищого рівня. При визначенні виконавців щодо розгляду звернень громадян слід уникати конфлікту інтересів та не розподіляти на розгляд скарги прокурорам, на яких скаржаються заявники.

До речі, саме ефективність призначення прокурора/груп прокурорів є однією із рекомендацій експертів за результатами аналітичного дослідження стану реформування органів прокуратури – «Оцінка державної політики у сфері реформування прокуратури України протягом 2014–2023 років», у якому серед іншого рекомендовано забезпечити дотримання принципу незмінюваності прокурора у кримінальному провадженні, що закріплений у ч. 2 ст. 37 КПК України і відповідальність конкретного прокурора за ефективність розслідування та його результати. Зокрема виключити можливість створення групи процесуальних керівників без дійсної необхідності (ступінь тяжкості кримінального правопорушення, кількість епізодів кримінально-протиправної діяльності особи, кількість підозрюваних, обвинувачених, потерпілих у кримінальному провадженні тощо) [2].

Протидія злочинності, невідворотність відповідальності, захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, забезпечення інтересів потерпілого

Для реалізації вказаного пункту державної стратегії розвитку органів прокуратури на рівні окружної прокуратури необхідно проаналізувати статистичні показники, притаманні певному району, в якому діє окружна прокуратура та виявити причини і умови, що призводять до погіршення криміногенної ситуації. Виділити склади кримінальних правопорушень, де згідно статистичних показників ситуація потребує підвищення рівня ефективності досудового розслідування і шляхом здійснення координаційних повноважень з піднаглядними правоохоронними органами накреслити шляхи вирішення вказаної проблематики, які докладно викласти у протоколах координаційних нарад з встановленням кола виконавців і конкретних термінів опрацювання. За необхідності шляхом здійснення повноважень в порядку ст. 39 КПК України процесуальним керівникам необхідно ініціювати перед керівником органу досудового розслідування відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування у зв'язку із неефективністю [3].

У межах проведення особистого прийому громадян потрібно усувати проблемні моменти в діяльності органів прокуратури, викликані формальним розглядом попередніх звернень громадян, що у свою чергу підважує авторитет органів прокуратури в суспільстві та призводить до накопичення скарг, зокрема і в прокуратури вищого рівня, висвітлення діяльності органів прокуратури у негативному контексті у медіа. В ході особистого прийому скажників намагатись встановити причини та умови надходження повторних звернень з одного і того ж питання, спільно із процесуальними керівниками у вказаних кримінальних провадженнях намітити шляхи вирішення вказаної проблематики.

Забезпечення оперативності кримінального провадження з дотриманням міжнародних стандартів та принципу верховенства права

Вказане питання пов'язане, перш за все із подоланням надмірної тривалості досудо-

вого розслідування та судового провадження. З метою недопущення порушення розумності строків слідства і судового розгляду необхідно з урахуванням дотримання гарантій незалежності мобілізувати зусилля процесуальних керівників/публічних обвинувачів на досягнення ефективних результатів. Зокрема забезпечення швидкого досудового розслідування шляхом підвищення ефективності процесуального керівництва, визначення проблемних моментів у кожному кримінальному провадженні, за потреби (не порушуючи незалежність процесуальних керівників) надавати методичну допомогу при вирішенні юридичних колізій та спільно, з врахуванням практики Верховного Суду та напрацьованих Офісом Генерального прокурора, методичних рекомендацій долати випадки юридичної невизначеності, зосереджувати увагу процесуальних керівників на уникненні зайвого формалізму при наданні письмових вказівок органу досудового розслідування, концентрувати зусилля на тих аспектах кримінального провадження, які потребують негайного вирішення.

Керівник окружної прокуратури шляхом аналізу відомостей Єдиного реєстру досудових розслідувань та взаємодії із першим заступником та заступниками з метою належного контролю за дотриманням розумності строків у кримінальних провадженнях, уникнення зайвої тяганини при проведенні досудового розслідування та ініціації необґрунтованого продовження строків досудового розслідування, може формувати списки кримінальних проваджень із зазначенням строків досудового розслідування та проблемних моментів, які потребують негайного вирішення. Враховуючи відомості із вказаних списків, проводити разом із заступниками відповідно до розподілу обов'язків періодичні заслуховування стану досудового розслідування, вживати дієвих заходів, не порушуючи гарантії незалежності прокурорів, щодо усунення процесуальними керівниками недоліків з метою дотримання належної правової процедури.

Такі ж зведені відомості щодо кримінальних проваджень, які перебувають на стадії судового розгляду в судах понад 6 місяців

допоможуть керівнику окружної прокуратури орієнтуватись у розумності строків судового розгляду, разом із прокурорами, які підтримують публічне обвинувачення з дотриманням відповідних гарантій незалежності визначати шляхи вирішення проблемних питань, які заважають ефективному судовому розгляду.

Система управління, орієнтована на результат відповідно до встановлених пріоритетів

Забезпечити людиноцентричний підхід у діяльності відповідної окружної прокуратури, шляхом створення належної ділової атмосфери, орієнтування підлеглих прокурорів на дотримання вимог доброчесності, професійності, уникнення формалізму та зверхнього ставлення до колег та громадян, неухильного дотримання положень Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів, слідкувати за підвищенням кваліфікації підлеглих працівників на базі Тренінгового центру прокурорів, спільно аналізувати правові позиції та висновки Верховного Суду, рішення ЄСПЛ, всебічно заохочувати запровадження інноваційних підходів в діяльності процесуальних керівників,

Видавати відповідні адміністративні накази про розподіл обов'язків між працівниками прокуратури, враховуючи практичний досвід та професійну компетенцію кожного працівника, забезпечувати подолання колізій та інших проблемних моментів у повсякденній професійній діяльності, заохочувати в межах своїх повноважень ініціативність та оперативність в роботі підлеглих працівників.

Здійснювати належну координаційну діяльність із місцевими правоохоронними органами, зокрема з урахуванням положень Стратегічного Плану брати активну участь у розробці на місцевому рівні програм запобігання (превенції) злочинності.

Відкритість, прозорість, підзвітність і незалежність

Крім обов'язкового інформування про діяльність відповідного органу прокуратури, передбачених ч. 3–4 ст. 6 Закону України «Про прокуратуру», яким передбачено інформування населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці про результати діяльності на цій території шляхом надання

узагальнених статистичних та аналітичних даних на відкритому пленарному засіданні відповідної ради, на яке запрошуються представники медіа та шляхом інформування про діяльність відповідної окружної прокуратури в загальнодержавних та місцевих друкованих медіа і на офіційних веб-сайтах органів прокуратури, постійно вживати дієвих заходів щодо забезпечення принципів відкритості і гласності в діяльності органів прокуратури [4].

Впроваджувати інноваційні підходи в організації роботи окружної прокуратури, зокрема стандарти досудового розслідування, розроблені з урахуванням діючого законодавства експертним середовищем, формувати модельні масиви зразків оцифрованих процесуальних документів з урахуванням кращих практик та сприяти поширенню позитивного досвіду правозастосування з огляду на актуальні правові висновки Верховного Суду, рішення ЄСПЛ, рекомендації експертів в царині кримінального процесуального законодавства.

Підсумовуючи викладене можна сформулювати сім основних засад, на які повинен спиратись керівник окружної прокуратури в організації діяльності окружної прокуратури:

1. Безпека – враховуючи постійні ракетні та дронів атаки на територію нашої держави, безперечно питання безпечного здійснення повноважень прокурорами повинно займати чільне місце серед основних засад їх діяльності. Керівник окружної прокуратури повинен сприяти втіленню цих безпекових практик, уникати зайвого ризику, пропагувати та поширювати рекомендації фахівців в галузі безпеки, дбати про збереження життя та здоров'я підлеглих працівників в умовах широкомасштабного вторгнення.

2. Незалежність – відсутність зайвого втручання керівника в діяльність процесуальних керівників, якщо це не стосується явних порушень або надання методичної, фахової допомоги при вирішенні проблемних питань, правових колізій та подолання юридичної невизначеності, викорінення практики погоджень рішень, які відносяться до дискретних повноважень процесуальних керівників.

3. Професійність – належний контроль та заохочення до підвищення кваліфікації та

фахового рівня працівників окружної прокуратури, шляхом участі не тільки в тренінгах, підготовлених Тренінговим центром прокурорів України, а й науково-практичних конференцій, інших фахових заходів, організованих експертним середовищем та міжнародними партнерами. Враховувати ініціативність на вказаному напрямку при щорічному оцінюванні прокурорів.

4. Відкритість – забезпечення належного, професійного, ґрунтовного інформування суспільства про діяльність відповідного органу прокуратури, заохочення надання процесуальними керівниками фахових коментарів для представників засобів масової інформації в межах, які не шкодять інтересам слідства та судового розгляду щодо перебігу досудового розслідування чи судового процесу у актуальних, резонансних кримінальних провадженнях.

5. Добросовісність – пропагування антикорупційних ініціатив, які запроваджуються на державному рівні, уникнення конфлікту інтересів при здійсненні професійної діяльності, поширення кращих практик та рекомендацій НАЗК щодо належного декларування майна та доходів.

6. Людиноцентричність – викорінення формального підходу до розгляду звернень громадян та практики надання тотожних відповідей на повторні звернення, забезпечення належного захисту прав і свобод людини при проведенні досудового розслідування, пропорційне та оперативне реагування на виявлені порушення.

7. Ефективність – пропагування належного тайм-менеджменту при розподілі робочого часу, пропорційний розподіл навантаження між працівниками, належне використання сучасних інструментів з метою економії процесуального часу, широке використання можливостей підсистем Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи при проведенні судових засідань, зокрема надсилання документів в електронному вигляді, участь у судових засіданнях (якщо мова йде наприклад про апеляційну інстацію в режимі відеоконференції), контроль та належний облік виконаної роботи у відповідних інформаційно-аналітичних базах прокуратури.

Безперечно підвищення ефективності діяльності прокуратури в цілому та окружної прокуратури зокрема залежить і від ухвалення відповідних змін на законодавчому рівні, зокрема запровадження автоматизованого розподілу кримінальних проваджень, широке застосування eCase Management System (переведення кримінальних проваджень в електронну форму), приведення у відповідність до Конституції України функцій прокуратури, зазначених у Законі України “Про прокуратуру” та відповідних положеннях КПК України, чітке законодавче розмежування

вказаних функцій та ключових понять кримінального процесуального законодавства, які потребують уточнення, посилення ролі органів прокурорського самоврядування тощо.

Проте, вже зараз можна з впевненістю підсумувати, що прокуратура України, не зважаючи на виклики, пов’язані із широкомасштабним вторгненням країни-агресора – рф, неухильно перебуває на європейському шляху розвитку і саме від ділових та морально-професійних якостей прокурорів залежить побудова європейської прокуратури в нашій державі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. “Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки: Указ Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/2023#Text>
2. Оцінка державної політики у сфері реформування прокуратури України протягом 2014-2023 років / Микола Хавронюк, Євген Крапивін, Дар’я Писаренко, 2023 р. 200 с.
3. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2013, № 9-10, № 11-12, № 13, ст.88) URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>
4. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. 2015. N 2-3. Ст. 22.