

УДК 347.921.5

С.А. КУЛИНИЧ

Харківський національний університет внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ, ЗНАЧЕННЯ ТА ВИДИ УПРАВЛІНСЬКИХ ПРОЦЕДУР В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ¹

Досліджені теоретико-правові основи управлінських процедур в діяльності органів прокуратури та здійснено їх класифікацію; з'ясовані значення й характеристика окремих видів управлінських процедур.

Одним із пріоритетних завдань розвитку України в сучасних умовах є послідовна демократизація управлінських взаємовідносин, досягти належного рівня якої неможливо без істотної модернізації процедурних аспектів таких взаємовідносин, які б стали перешкодою для суб'єктивізму і свавілля з боку владних суб'єктів. Тому існує нагальна потреба у запровадженні якісно нового рівня нормативної регламентації управлінських процедур в діяльності суб'єктів державного управління, зокрема, і в органах прокуратури України.

Проблемні питання здійснення управлінських процедур в діяльності державних органів досліджували В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, Р.С. Алімов, Ю.П. Битяк, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, Б.М. Лазарев, В.П. Тимошук, Ю.О. Тихомиров, В.В. Цветков та інші вчені. Проте проблеми здійснення управлінських процедур саме в діяльності органів прокуратури спеціально не вивчалися, в існуючих наукових працях ці питання досліджувались фрагментарно або в рамках ширшої адміністративно-правової проблематики, без комплексного підходу. Тому метою цієї статті є удосконалення теоретико-правового розуміння управлінських процедур в діяльності органів прокуратури; завданням - визначення поняття управлінських процедур в діяльності органів прокуратури, з'ясування їх значення та характеристика окремих видів управлінських процедур в діяльності органів прокуратури. Наукова новизна роботи визначається тим, що в ній вперше розглянуто теоретико-правові основи управлінських процедур в діяльності органів прокуратури, з'ясовано їх значення та здійснено класифікацію.

Дослідження управлінських відносин в органах прокуратури дає змогу зробити висновок про їх різносторонній та багатоаспектний характер, що, насамперед, пов'язано із виконанням нами специфічних завдань та функцій, які закріплені в Конституції України [1] та Законі України "Про прокуратуру" [2]. Управлінські відносини в органах прокуратури регулюються матеріальними та процесуальними (процедурними) адміністративно-правовими нормами, які визначаються в науковій літературі як "обов'язкове правило поведінки, що встановлене й охороняється державою, метою якого є регулювання суспільних відносин, що виникають, змінюються і припиняються у сфері публічного управління" [3, с.48].

Повторюваність застосування деяких правових форм діяльності призводить до створення певних методів діяльності органів управління і, відповідно, навпаки: кожен метод управління реалізується в певних формах (процедурах), у яких вони відбуваються. Управлінські процедури за умови, звичайно, їх раціональності і чіткого дотриман-

ня на практиці формують стійкий і чіткий порядок управлінської діяльності. Вони покликані створювати умови, що дозволяють вчасно виявляти проблеми, які потребують вирішення, а також гарантують повноту, всеосяжність і об'єктивність аналізу інформації, необхідної для прийняття управлінських рішень. Поряд із цим управлінські процедури створюють необхідні умови для реалізації прав, законних інтересів і обов'язків громадян, сприяють розвитку демократичних основ в управлінні, участі в ньому громадян й інших керованих об'єктів.

Особливість управлінських процедур полягає у тому, що, по-перше, їх дуже багато; по-друге, вони відрізняються метою їх застосування; по-третє, не мають такого високого ступеня формалізації, як процес. Як відзначає Б.М. Лазарев, управлінські процедури необхідно застосовувати, у випадках "якщо в управлінській діяльності необхідне вчинення ряду послідовних конкретних дій; пропуск будь-якої з них може негативно вплинути на результат; коли окрім змісту важливим є також порядок вчинення дій; у випадках необхідності розподілу повноважень між співвиконавцями" [4, с.220].

Вченими виділяються різні види управлінських процедур. Так, В.Е. Чіркін до таких відносить: підготовку, прийняття та виконання рішень; координацію управлінської діяльності (економія ресурсів та коштів, ефективне виконання відповідних завдань); організаційні, реєстраційні, дозвільні та обліково-повідомляючі форми роботи; консультативну та інформаційну діяльність; облікові, аналітичні, програмні форми роботи, а також звітність [5, с.81]. Р.С. Алімов, за характером правового впливу управлінські процедури поділяє на такі групи: нормотворчі процедури; процедури з прийняття індивідуальних актів управління; допоміжні процедури [6, с.8].

На нашу думку, доцільною буде класифікація управлінських процедур в діяльності органів прокуратури за такими підставами:

1. Залежно від характеру діяльності: а) правотворчі, які пов'язані з підготовкою та прийняттям нормативних актів; б) правозастосовчі, які визначають порядок реалізації правових норм (організація і контроль за додержанням правових норм, застосування заходів юридичного впливу до правопорушників тощо). Одним із видів правозастосовчих управлінських процедур в органах прокуратури є так звані "управлінсько-допоміжні процедури", які визначають порядок здійснення організаційних заходів, в цих процедурах переважають організаційні форми управлінської діяльності. Як приклад управлінсько-допоміжних процедур можна привести правове регулювання діловодства в органах прокуратури, порядку проведення колегій та нарад, організації взаємодії органів прокуратури та ін. Так, Ю.А. Тихомиров серед напрямків правового регулювання нарад відмічав передбачення правовими нормами видів

¹ Первинна рекомендація з напрямку досліджень: канд. юрид. наук Музичук О.М. (ХНУВС).

нарад, які повинні проводитись в органі управління (програмні, підсумкові, оперативні, виробничі, інструктивні); переліку питань, які розглядатимуться на нараді; складу нарад (хто обов'язково повинен бути присутнім); періодичності проведення нарад, час скликання, приблизна тривалість нарад різного типу; порядку складання планів нарад і ознайомлення всіх з цими планами; порядку підготовки, прийняття та реалізації рішень; відповідальності осіб, що не з'явилися [7, с.177].

Відповідно до п.5 Регламенту Генеральної прокуратури України, в ГПУ проводяться такі види нарад: 1) оперативні - керівництвом Генеральної прокуратури України, начальниками структурних підрозділів за необхідності розгляду та обговорення результатів перевірок, надання практичної допомоги, аналітичних досліджень, звітів працівників підрозділів щодо неналежного виконання службових обов'язків, а також для вирішення інших питань діяльності органів прокуратури; 2) координаційні наради, які проводяться для узгодження діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю Генеральним прокурором України, заступниками Генерального прокурора України проводяться за участю керівників правоохоронних органів; 3) міжвідомчі наради, які проводяться за результатами вивчення стану додержання законності у діяльності міністерств, відомств, за участю керівників відповідних органів, до компетенції яких належить вирішення питань, винесених на розгляд [8].

2. За напрямками (сферами) застосування: а) зовнішні, одним із суб'єктів яких є особа, що не працює в органах прокуратури, однак в силу певних обставин є учасником управлінської процедури (розгляд звернень громадян в органах прокуратури, порушення в установленому законом порядку провадження про адміністративне правопорушення); б) внутрішні, які здійснюються всередині органів прокуратури (прийняття управлінських рішень; процедури, які пов'язані із структурно-функціональними змінами в органах прокуратури; процедури, які пов'язані із проходженням служби, зокрема прийняття на службу, призначення на посаду, формування кадрового резерву, проведення конкурсу на заміщення вакантних посад, атестаційні процедури, процедури щодо застосування заохочень та дисциплінарних стягнень в органах прокуратури, процедури звільнення; контрольно-наглядові процедури в органах прокуратури). Як приклад внутрішніх структурно-функціональних процедур в органах прокуратури можна привести такі: створення органів, підрозділів, служб прокуратури; реорганізацію усіх перерахованих структур; їх ліквідацію; визначення, зміну компетенції; визначення функціональних обов'язків та відповідальності.

3. Залежно від виконуваних органами прокуратури функцій: а) регулятивні, тобто такі, через які здійснюється безпосереднє регулювання управлінських відносин в діяльності органів прокуратури (визначення повноважень, проведення конкурсу на заміщення вакантної посади, прийняття присяги, проведення атестації, проведення контрольно-наглядових заходів щодо підлеглих, розгляд звернень громадян, застосування заохочень та ін.), які мають, так званий позитивний характер, тобто не пов'язані із вчиненням правопорушення; б) охоронні, які виникають із фактів неправомірної поведінки суб'єкта, тобто такої поведінки, яка вимагає певної реакції, в тому числі притягнення винних до відповідальності;

4. Залежно від адміністративно-правового статусу суб'єктів, які беруть участь в управлінських процедурах: а) між вищестоящим органом (посадовою особою) і ниж-

честоящим органами (посадовою особою), наприклад під час призначення на посаду, накладення дисциплінарного стягнення тощо; б) між не підпорядкованими суб'єктами (наприклад відносини між двома районними чи обласними прокуратурами, між двома прокурорами, які займають однакові посади; між органами прокуратури (прокурорами) та фізичними чи юридичними особами під час розгляду їх звернень).

5. За рівнем правового регулювання: а) які регламентовані законодавчими актами (Законом України "Про прокуратуру", Кодексом України про адміністративні правопорушення, далі - КпАП); б) які регламентовані підзаконними актами Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та відомств (наприклад Міністерству з питань реєстрації нормативних актів), та цілою низкою відомчих нормативно-правових актів Генеральної прокуратури України (далі - ГПУ). Так, наприклад, Наказом ГПУ "Про затвердження Регламенту Генеральної прокуратури України" врегульовано: організацію взаємодії структурних підрозділів Генеральної прокуратури України; організацію роботи колегії Генеральної прокуратури України; організацію проведення нарад; організацію розгляду документів; організацію контролю; організацію проведення перевірок; питання внутрішнього трудового розпорядку роботи та ін. [8]. Підзаконні нормативні акти, які містять процедурні норми мають на меті встановлення найбільш доцільного, раціонального, економічного, єдиного та уніфікованого порядку виконання управлінських робіт органом прокуратури або її окремим працівником. Процедурні норми, їх ще називають "регламентами" [9, с.26], встановлюються для типових і стабільних видів управлінських робіт або їх елементів. Йдеться про такі роботи, як засідання колегіальних органів, службові наради, діяльність атестаційних та кваліфікаційних комісій, виїзди працівників прокуратури у службові відрядження тощо.

6. Залежно від суб'єкта ініціативи: а) управлінські процедури, які виникають за ініціативою (заявою) фізичної або юридичної особи; б) управлінські процедури, які виникають за ініціативою органу прокуратури (прокурора) як владного суб'єкта; в) директивні, які здійснюються за розпорядженням вищестоящих органів (посадових осіб). Класифікація управлінських процедур за суб'єктом ініціативи має не лише теоретичне, а й практичне значення, тому що дає змогу диференційовано регулювати особливості розгляду та вирішення різних категорій справ залежно від специфіки статусу їх учасників. Так, управлінські процедури, які виникають за ініціативою (заявою) фізичної чи юридичної особи, можуть мати зовнішній (коли до органу прокуратури звертається особа, яка не знаходиться у прямому підпорядкуванні до нього) або внутрішній (розгляд звернення працівника прокуратури) характер. Теж саме стосується управлінських процедур, що виникають за ініціативою органу прокуратури, які також можуть мати зовнішній (порушення провадження про адміністративне правопорушення) або внутрішній (ініціювання проведення атестації, службового розслідування, розробки та прийняття нормативного акту, та ін.). Метою управлінських процедур першої групи є задоволення суб'єктивного права та законного інтересу особи, яка звернулася зі зверненням. Управлінські процедури, які виникають за ініціативою органу прокуратури (прокурора) зумовлені виконанням обов'язків, які на них покладені, або впливають із доручень інших органів чи посадових осіб. При цьому регулювання управлінських процедур, які виникають за ініціативою органу прокуратури

(прокурора) має особливу цінність для захисту прав та законних інтересів особи. Адже коли особа сама звертається до органів прокуратури, то вона, звичайно, очікує на прийняття певного рішення. А коли управлінська процедура починається з ініціативи органу прокуратури, то прийняте рішення базується на фактах здобутих саме органом прокуратури, вплив на прийняття рішення іншої особи (заявника) в цьому випадку є обмеженим.

7. Залежно від складності вирішуваних питань: а) спрощені управлінські процедури, які мають місце у тому випадку, коли під час вирішення адміністративної справи немає потреби залучати інших осіб, проводити складні процедурні дії тощо; б) складні управлінські процедури, які передбачають залучення до вирішення справи багатьох осіб (свідків, експертів, перекладачів та ін.), проведення багатьох процедурних дій. Якщо самої заяви особи та поданих нею документів достатньо для того, щоб вирішити справу, і така справа не зачіпає прав та інтересів інших осіб, то має застосовуватися спрощена управлінська процедура.

Слід зазначити, що усі ці види управлінських процедур в діяльності органів прокуратури тісно переплітаються між собою, за їх допомогою елементи управлінської системи органів прокуратури створюють певну цілісність і єдність. Один і той самий орган прокуратури може бути суб'єктом одразу багатьох управлінських процедур.

На нашу думку, управлінські процедури в діяльності органів прокуратури необхідно розглядати як: 1) спосіб забезпечення прав, свобод і інтересів працівників органів прокуратури у внутрішньо-організаційних відносинах, та прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у зовнішньо-адміністративних відносинах; 2) спосіб впорядкування управлінських відносин; 3) гарантію прийняття законного та обгрунтованого управлінського рішення; 4) засіб запобігання зловживанням службовим становищем.

Однак слід відмітити і те, що, незважаючи на цілий ряд позитивних аспектів, управлінські процедури в діяльності органів прокуратури не позбавлені певних недоліків. Так, вони обмежують творчу ініціативу, оскільки чітко регламентують порядок певних дій, їх методи та форми, вимоги до учасників, терміни виконання тощо. У зв'язку з чим, кожен із учасників управлінських процедур постає перед вибором: або чітко дотримуватись встановленого порядку, або заради досягнення більшого результату відійти від встановленого порядку, тобто піти на певний ризик, і за умови недосягнення очікуваних результатів зазнати негативних наслідків. Звичайно переважна більшість осіб обирає перший напрямок.

Призначенням управлінських процедур в діяльності органів прокуратури є: по-перше, упорядкування та приведення до єдиних стандартів подібних за змістом та формою управлінських дій в органах прокуратури; по-друге, вчасне виявлення проблем в сфері управлінської діяльності органів прокуратури, які потребують вирішення; по-третє, створення необхідних умов для забезпечення реалізації прав, свобод і інтересів працівників органів прокуратури у внутрішньо-організаційних відносинах та прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у зовнішньо-адміністративних відносинах; по-четверте, прийняття законного та обгрунтованого управлінського рішення; по-п'яте, запобігання зловживанням службовим становищем.

Таким чином, до особливостей управлінських процедур в діяльності органів прокуратури ми відносимо те, що: 1) вони передбачені законодавчими та підзаконними актами, які містять норми адміністративного права і, у

зв'язку з цим, регулюють адміністративно-правові відносини; 2) управлінські процедури в діяльності органів прокуратури пов'язані із практичною реалізацією задач, функцій і владних повноважень їх працівників; 3) метою управлінських процедур є упорядкування управлінських відносин в органах прокуратури; 4) вони покликані обслуговувати різні види діяльності органів прокуратури, зокрема їх правотворчу та правозастосовчу діяльність; 5) управлінські процедури можуть мати зовнішнє та внутрішнє спрямування; 6) сутність та зміст управлінських процедур складають дії їх суб'єктів (учасників), однак ні в якому разі бездіяльність; 7) одним із обов'язкових суб'єктів управлінських процедур є орган прокуратури (працівник прокуратури), який наділений в переважній більшості випадків владними повноваженнями; 8) учасники управлінських процедур в діяльності органів прокуратури можуть бути як юридично нерівними, так і юридично рівними, однак нерівність є домінуючою; 9) кожна управлінська процедура в діяльності органів прокуратури має специфічні стадії; 10) управлінські процедури обов'язкові для виконання, їх порушення призводить до анулювання прийнятих рішень, притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні процедурних правил.

Отже, вважаємо доцільним *управлінські процедури* в діяльності органів прокуратури визначити як урегульований адміністративно-правовими нормами порядок здійснення послідовних дій щодо вирішення управлінських питань як під час зовнішньої, так і внутрішньої діяльності органів прокуратури, метою яких є створення необхідних умов для забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів учасників управлінських процедур – з одного боку, та підвищення ефективності управлінської діяльності в органах прокуратури - з іншого.

Підводячи підсумок зазначимо, що сьогодні існує нагальна потреба у нормативному врегулюванні механізму не лише охорони та захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а і їх стосунків з державними органами, зокрема органами прокуратури. Нормативного врегулювання вимагають процедури так званої позитивної управлінської діяльності, які стосуються вирішення повсякденних внутрішньо-організаційних питань в органах прокуратури, що вимагає врахування підвищеної ролі норм адміністративного права в організації управлінської діяльності в цих органах, незважаючи навіть на те, що вона потребує значно більшої оперативності і свободи управлінського розсуду. Адже управлінські процедури в органах прокуратури покликані забезпечити необхідну послідовність і максимальну повноту реалізації їх учасниками прав і свобод, стати перешкодою для суб'єктивізму і свавілля з боку владних суб'єктів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України // ВВР України. –1996. –№ 30. –Ст.141.
2. Закон України "Про прокуратуру" від 5.11.1991 р. // ВВР України. –1991. –№ 53. –Ст.793.
3. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: Підручник. -К.: Юрінком Інтер, 2003. -544 с.
4. Управленческие процедуры /Отв. ред. Б.М. Лазарев. -М.: Наука, 1988. -271 с.
5. Чиркин В.Е. Государственное управление: Элементарный курс. –М.: Юристъ, 2001. –320 с.
6. Алімов Р.С. Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика: Автореф. дис... канд. юрид.

наук: 12.00.07 /Академія державної податкової служби України. –Ірпінь, 2002. –18 с.

7. Проблемы эффективности работы управленческих органов /Под ред. Ю.А. Тихомирова. -М.: Наука, 1973. -440 с.

8. Наказ ГПУ "Про Регламент Генеральної прокуратури України" від 30.09.2005 р., № 53.

9. Котелевская И.В. Правовая регламентация взаимодействия властей в парламентской деятельности // Вестник Межпарламентской Ассамблеи. –1994. -№ 2. -С.26-28.

Надійшла до редколегії 06.07.2006

КУЛИНИЧ С.А. ПОНЯТИЕ, ЗНАЧЕНИЕ И ВИДЫ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ПРОЦЕДУР В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ

Исследованы теоретико-правовые основы управленческих процедур в деятельности органов прокуратуры и выполнена их классификация; выяснены значения и характеристика отдельных видов управленческих процедур.

KULINICH S.A. CONCEPT, VALUE AND KINDS OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES IN ACTIVITY FOR PUBLIC PROSECUTOR'S ORGANS

Theoretic-legal bases of administrative procedures in activity for Public Prosecutor's organs are investigated and their classification is executed; values and the characteristic of separate kinds of administrative procedures are found out.



А.С. ЛУКАШ

Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого

УДК 343.91:343.62

ПИТАННЯ ЛАТЕНТНОСТІ ЗГВАЛТУВАННЯ¹

Представлені питання, пов'язані з сутністю, особливістю та причинами латентності згвалтування. Проведено аналіз літератури, власні кримінологічні дослідження за методами експертних оцінок та опитування осіб. Це допомогло встановити, що видами латентності згвалтування є суміжна, штучна та процесуальна. Обсяг вказаного явища складає від 90 %. Це проявляється, зокрема, у зниженні рівня зареєстрованих згвалтувань.

Згвалтування є найтяжчим серед злочинів проти статевої свободи та статевої недоторканості особи. За даними офіційної статистики, динаміка вказаного злочину має тенденцію до зниження, що, на нашу думку, не можна сприймати як позитивне явище за умови пропаганди легких статевих стосунків і культури насильства, змін у суспільстві тощо. У зв'язку з цим власне дослідження авторки латентності згвалтування є актуальним.

Метою цієї статті є висвітлення питань сутності, обсягів та причин латентності згвалтування в Україні. Новизна полягає у новому сприйнятті низки детермінант цього явища, а також власному визначенні його обсягу за новітніми даними шляхом проведення кримінологічного дослідження.

Таким чином, перед безпосереднім розглядом латентності згвалтування важливим є надання низки теоретичних положень. Так, у науковій літературі існує поняття процесуальної, криміналістичної латентності, що викликає гостру критику серед кримінологів. Також немає ед-

ності щодо обсягу цього поняття. На думку І.М. Даньшина, до латентних неможна відносити (як це роблять криміналісти) злочини, що відносяться до нерозкритих, та суспільно небезпечні діяння, які не потягли юридичних наслідків з різного роду неправомірних обставин. Бо й у першому, й у другому випадках мова йде про конкретні зареєстровані злочини, та аж ніяк про злочинність як соціальне явище в цілому. Латентна злочинність, як суто кримінологічне поняття, являє собою сукупність фактично вчинених, проте невиявлених злочинів, відомості про які не знаходять своє відображення у кримінально-правовій статистиці [1, с.108-109].

В.Ф. Оболенцев, присвятивши кандидатську дисертацію латентній злочинності, надав таке її визначення: "це сукупність фактично вчинених, однак не виявлених або таких, що внаслідок інших певних обставин не стали відомі правоохоронним і судовим органам, злочинів, відомості про які у зв'язку з цим не знаходять відображення в офіційній кримінально-правовій статистичній звітності" [2, с.26]. Вважаємо це визначення найбільш прийнятним.

Згвалтування, як найтяжчий серед злочинів проти статевої свободи та статевої недоторканості особи, має особ-

¹ Первинна рекомендація з напрямку досліджень: докт. юрид. наук Голіна В.В. (НЮОАУ).