

УДК 342.5

В. Л. СИНЧУК,*кандидат юридичних наук,
прокурор Харківської області*

ОРГАНІЗАЦІЯ КОНТРОЛЮ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ЯК ПЕРЕДУМОВА ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЇХ ДІЯЛЬНОСТІ

Проаналізовано та узагальнено методологічні підходи до визначення сутності організації контролю за діяльністю органів прокуратури, визначено її основні етапи та особливості. Наголошено, що організація контролю за органами прокуратури тісно пов'язана, з одного боку, із підвищенням ефективності організації праці як менеджерів різного рівня, так і рядових працівників – прокурорів та слідчих, їх відповідальності та дисциплінованості, а з іншого – із використанням позитивного зарубіжного досвіду нормативного та практичного характеру, сучасної техніки та новітніх технологій для оптимізації документообігу, швидкого реагування та запобігання правопорушенням, подоланню корупції та хабарництва в органах державної влади.

Ключові слова: прокуратура, Генеральна прокуратура, контроль, організація, етапи, особливості.

Реалії сьогодення зумовлюють необхідність реформування інституту прокуратури не лише з метою приведення його у відповідність до положень Основного Закону країни – Конституції України, проголошених постулатів адміністративної та судової реформи, але й міжнародних і європейських стандартів правового регулювання діяльності органів державної влади, про що неодноразово наголошувалося у висновках Венеціанської комісії.

Ефективне функціонування прокуратури як системи відповідних органів та посадових осіб вимагає належного рівня організації роботи останніх, що передбачає використання сучасних науково обґрунтованих управлінських механізмів прийняття рішень та виконання завдань, стратегічного планування та прогнозування, поміркованої кадрової політики тощо. Проте жодні реформи в цьому напрямку не принесуть бажаних результатів без належної організації дієвого контролю за діяльністю органів прокуратури, який є важливим засобом зворотного зв'язку між ланками планування та безпосереднього виконання управлінських рішень, аналізу одержаних фактичних показників. Наведене зумовлює важливість з'ясування сутності та шляхів удосконалення організації контролю над органами прокуратури України.

Дослідженням проблем організації діяльності органів державної влади, у тому числі й прокуратури, займалися багато вітчизняних і зарубіжних науковців: В. В. Афанасьєв, В. Т. Білоус, О. П. Брагін, Ю. М. Грошевий, С. М. Гусаров, М. Л. Давиденко, А. М. Колодій, В. Т. Маляренко, І. Є. Марочкін, А. Ф. Мельник, М. І. Мичко, О. Ю. Оболенський, І. В. Озерський, А. Ю. Олійник, В. М. Плішкін, Н. В. Сібілова та ін. Проте питання організації контро-

лю за діяльністю органів прокуратури висвітлено фрагментарно, що потребує подальшого комплексного дослідження з урахуванням специфічних повноважень і суспільної значущості інституту прокуратури в державі.

Відтак метою цієї статті є визначення сутності та особливостей організації контролю за діяльністю органів прокуратури України.

Досліджуючи питання організації контролю за діяльністю органів прокуратури в Україні, вважаємо за доцільне звернутися, передусім, до поняттєвого апарату, який потребує уточнення. У філософському словнику надається декілька значень терміна «організація» (від лат. organize – надаю впорядкований вигляд, улаштовую), зокрема: 1) організація як певне соціальне утворення («суспільний організм»); 2) організація як сукупність процесів чи дій, що ведуть до утворення й удосконалення зв'язків між частинами цілого; 3) організація як внутрішня упорядкованість, узгодженість взаємодії більш чи менш диференційованих частин цілого, зумовлена його будовою [1, с. 463]. У теорії менеджменту організація визначена як: 1) система, яка складається із сукупності упорядкованих, взаємопов'язаних, взаємодіючих частин цілого; 2) діяльність (створення структури); 3) результат (організаційна структура, яка складається з організації структури та організації роботи) [2, с. 4].

Як слушно зазначається в літературі, внутрішня організація органу державної влади розглядається як процес його структурного упорядкування та функціонування, який відбувається залежно від цілей та завдань, що йому притаманні, і передбачає систематичну координацію завдань і формальних взаємовідносин людей, що їх виконують [3, с. 268]. Цілком поділяємо

думку авторів і вважаємо, що відсутність формалізованої координації призводить до зловживань службовим становищем, орієнтації на задоволення інтересів окремих ланок системи, зниження ефективності діяльності.

Варто відмітити, що згадані автори розглядають категорію «організація» не лише як процес, але і як важливу функцію управління, яка передбачає розподіл ресурсів, необхідних органу державної влади для виконання його завдань у просторі та часі [3, с. 269]. Як функцію управління та стан керованого об'єкта трактує термін «організація» і В. М. Плішкін [4, с. 247]. Інші науковці поняття «організація» визначають як комплекс заходів з упорядкування й оптимізації діяльності конкретного колективу, реалізований її керівником; систему стійких соціальних відносин, свідомо формованих з ясно вираженим і безперервним спрямуванням на досягнення специфічних цілей і завдань тощо [5, с. 46; 6, с. 7; 7, р. 142].

Отже, сутність організації виражається у чотирьох взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих аспектах: 1) організація як суспільне утворення, керований об'єкт; 2) організація як процес, діяльність, комплекс заходів, спрямованих на упорядкування функціонування об'єкта; 3) організація як функція управління (діяльність, спрямована на досягнення упорядкованого стану об'єкта й суб'єкта управління); 4) організація як система відносин між керуючим суб'єктом і керованим об'єктом.

Досліджуючи питання організації діяльності в органах прокуратури, не можна не погодитися з І. В. Озерським, який стверджує, що служба в органах прокуратури є «формальною організацією», оскільки характеризується адміністративно-юридичним статусом і залежністю прокурорів і слідчих від визначених у законодавстві та галузевих нормативно-правових актах обов'язків [8, с. 14]. Організаційна структура органів прокуратури за ієрархією є багаторівневою з неоднорідними ланками, які створені та функціонують за адміністративно-територіальним і предметно-функціональним принципами: 1) Генеральна прокуратура України; 2) прокуратури Автономної Республіки Крим¹, міст Києва й Севастополя та прирівняні до них спеціалізовані прокуратури (на

правах обласних); 3) міські, районні, міжрайонні та прирівняні до них спеціалізовані прокуратури [9].

Отже, під організацією діяльності органів прокуратури можна розуміти систему відносин між Верховною Радою України, Генеральною прокуратурою України та прокуратурами нижчих рівнів і їх відповідними посадовими особами у порядку, передбаченому чинним законодавством, яка виражається у комплексі управлінських рішень і організаційно-правових структур, форм, методів, заходів, спрямованих на систематизацію, упорядкування та координацію діяльності.

В організації діяльності органів прокуратури вагоме значення має організація контролю, яка є безумовно централізованим процесом, оскільки всі нижчестоящі прокурори підпорядковуються вищестоящим, а вищестоящі – Генеральному прокурору України. Проте варто звернути увагу, що військовій прокуратурі здійснюють свої повноваження у Збройних Силах України, Державній прикордонній службі України та інших військових формуваннях; спеціальні прокуратури функціонують у специфічних сферах, які потребують особливої правоохорони (природоохоронні, транспортні, прокуратури з питань нагляду за додержанням кримінально-виконавчого законодавства тощо). Наведене обумовлює специфіку організації контролю на кожному рівні організаційної структури органів прокуратури.

Узагальнюючи сказане, організацію контролю за діяльністю органів прокуратури можна визначити як обумовлений організаційною структурою управління процес розробки та реалізації комплексу заходів, спрямованих на підвищення ефективності роботи працівників органів прокуратури та забезпечення законності їх діяльності, дотримання меж наданих повноважень і відповідності виконання покладених обов'язків законодавчо визначеним.

Розглянемо особливості процесу організації контролю за органами прокуратури та їх посадовими особами детальніше. Як зазначалося вище, Генеральна прокуратура України є центральним органом системи прокуратури, очолюваним Генеральним прокурором України, який призначається та звільняється з посади Президентом України за згодою Верховної Ради України, керує діяльністю всіх прокуратур і підпорядкованих закладів та забезпечує виконання завдань, покладених Конституцією й Законом України «Про прокуратуру». Саме Генеральний прокурор України організовує роботу органів прокуратури й здійснює контроль за їх діяльністю [10].

¹ Відповідно до Конституції України Автономна Республіка Крим і м. Севастополь є частиною України. Тому чинне законодавство містить вказівки на органи АРК як складові системи державних органів України.

Для ефективної реалізації завдань та повноважень Генеральна прокуратура поділена на головні управління, управління та відділи, які створюються з урахуванням як традиційних, так і нових пріоритетних напрямків діяльності. Також у Генеральній прокуратурі України, прокуратурі Автономної Республіки Крим, прокуратурах областей, міст Києва й Севастополя та прирівняних до них прокуратурах діють колегії – дорадчі органи, які беруть участь в організації контролю за діяльністю органів прокуратури, розглядають найважливіші питання стосовно додержання законності, виконання наказів Генерального прокурора України, кадрові питання, заслуховують звіти підпорядкованих прокурорів, начальників структурних підрозділів та інших працівників прокуратури.

У цілому організація контролю за діяльністю органів прокуратури та їх посадових осіб відбувається на підставі таких відомчих документів, як Дисциплінарний статут прокуратури, затверджений постановою Верховної Ради України від 06.11.1991 № 1796-ХІІ, Регламент Генеральної прокуратури України, наказ Генеральної прокуратури України № 1 від 14.02.2000 «Про основні принципи управління, організації роботи та постановки контролю виконання в органах прокуратури України», наказ Генеральної прокуратури України № 1 від 19.01.2004 «Про організацію роботи та контроль виконання в органах прокуратури України», наказ Генеральної прокуратури України № 2гн від 20.01.2006 «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України» тощо. Важливе значення мають і плани роботи, протоколи засідань колегії, положення про структурні підрозділи, звіти з питань прокурорсько-слідчої діяльності, накази про розподіл обов'язків між керівним складом прокуратури та розмежування повноважень між прокуратурами різних рівнів, між працівниками міських, районних, міжрайонних та інших прирівняних до них прокуратур, інформаційні листи про позитивний досвід та методичні рекомендації з питань прокурорсько-слідчої діяльності.

Так, Дисциплінарний статут прокуратури України встановлює порядок заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурорсько-слідчих працівників, а також працівників навчальних, наукових та інших установ прокуратури, які мають класні чини, оскільки компетентність та особиста дисципліна прокурорів і слідчих прокуратури є важливими передумовами успішного виконання

покладених на прокуратуру функцій [11]. Наступним важливим відомчим документом, який регламентує у тому числі й порядок організації контролю за діяльністю органів прокуратури, є Регламент Генеральної прокуратури України, згідно з яким керівництво Генеральною прокуратурою України та підпорядкованими органами прокуратури здійснює Генеральний прокурор України; заступники Генерального прокурора України організують, спрямовують та контролюють роботу структурних підрозділів на закріплених за ними напрямках прокурорсько-слідчої діяльності; перший заступник Генерального прокурора України відповідальний за координацію діяльності заступників Генерального прокурора України та структурних підрозділів із питань, вирішення яких потребує комплексного підходу [12].

Важливо звернути увагу на той факт, що з метою забезпечення своєчасності і повноти виконання організаційних заходів та розгляду документів в апараті Генеральної прокуратури України встановлений контроль виконання: невідкладне доведення завдань, доручень та документів до виконавців, обов'язковість інформування відповідного керівника про хід та результати виконання, зняття виконання з контролю та облік цієї роботи. Про встановлення контролю виконання обов'язково зазначається у планах роботи, рішеннях колегії, протоколах нарад у керівництва Генеральної прокуратури України і керівників структурних підрозділів. У свою чергу, організаційно-контрольне управління здійснює загальний контроль за виконанням документів, взятих на контроль Генеральним прокурором України, а також заходів, визначених планом роботи Генеральної прокуратури України, рішеннями колегії та нарад під головуванням Генерального прокурора України. А управління документального забезпечення здійснює контроль за веденням діловодства у структурних підрозділах Генеральної прокуратури України [12].

Організація контролю передбачає проведення перевірок діяльності підпорядкованих прокуратур відповідно до планів роботи Генеральної прокуратури України, рішень колегії, координаційних, міжвідомчих, оперативних та апаратних нарад під головуванням Генерального прокурора України. Крім того, можливі позапланові виїзди з метою проведення перевірок у підпорядкованих прокуратурах чи на об'єктах, що їм піднаглядні. Результати перевірок оформлюються доповідними записками

чи довідками, у яких у стислій формі викладається об'єктивна оцінка стану справ на місцях; вказуються як позитивні, так і негативні результати роботи, причини виявлених недоліків та прорахунків, роль та вплив керівників структурних підрозділів і прокуратури обласного рівня; зазначається, яка надана практична допомога; містяться висновки та пропозиції, а також можуть долучатися статистичні дані та інші необхідні матеріали. У разі незгоди з викладеними фактами чи висновками до неї додаються письмові заперечення, оскільки результати виїзду, як правило, обговорюються на місці [12].

Інші важливі положення щодо організації контролю за діяльністю органів прокуратури зафіксовано в наказі Генеральної прокуратури України від 26.12.2011 № 1гн «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України», згідно з яким організація контролю за виконанням доручень Генерального прокурора України та прокурорів обласного рівня, додержання вимог наказів та інших документів з питань роботи прокуратури покладається на організаційно-контрольні підрозділи, до яких повинні призначатися кваліфіковані й досвідчені працівники, що мають достатній практичний досвід роботи на керівних посадах в органах прокуратури і здатні принципово виконувати покладені на них обов'язки [13].

Отже, організація контролю за діяльністю органів прокуратури та їх посадових осіб здійснюється згідно із законодавством уповноваженими на те суб'єктами, які здійснюють спостереження за фактичним виконанням підконтрольними органами прокуратури та відповідними посадовими особами законодавства про прокуратуру, наказів Генеральної прокуратури України та інших управлінських рішень, об'єктивно оцінюють їх діяльність, приймають необхідні рішення щодо вдосконалення діяльності підконтрольного об'єкта та вживають заходів до своєчасного і якісного виконання рішення, прийнятого під час контролю.

Контроль за діяльністю органів прокуратури відзначається певною стадійністю. Загалом можна виокремити такі основні стадії процесу організації зазначеного контролю:

1. Підготовча стадія: 1) визначення підконтрольного об'єкта, предмета контролю та контролюючого суб'єкта; 2) аналіз діяльності підконтрольного органу прокуратури (посадової особи) щодо своєчасного та повного виконання своїх обов'язків, стану дотримання законності

та меж наданих повноважень, рівня ефективності роботи, службової дисципліни, вимог оформлення документообігу тощо; 3) виявлення недоліків у діяльності органів прокуратури, з'ясування причин їх виникнення та факторів негативного впливу; 4) планування контрольних заходів, засобів здійснення контролю і прогнозування наслідків їх реалізації.

2. Основна стадія: 1) взаємодія контролюючих і підконтрольних суб'єктів; 2) правове, матеріальне, техніко-технологічне та інтелектуальне забезпечення здійснення контролю над органами прокуратури; 3) здійснення контрольних заходів із застосуванням різноманітних форм і методів контролю; 4) узагальнення, обробка та аналіз отриманої інформації, порівняння запланованих і фактичних показників.

3. Заключна стадія: 1) документальне оформлення результатів перевірок чи інших заходів контролю, облік та звітність, систематизація отриманих результатів, статистична робота; 2) прийняття та реалізація відповідних управлінських рішень за результатами контролю та доведення їх до адресатів; 3) внесення відповідних змін до розподілу обов'язків між працівниками прокуратури, організації роботи, роботи з кадрами, надання практичної допомоги підконтрольним суб'єктам на шляху усунення недоліків у їх діяльності; 4) загальна оцінка організації контролю та перевірка виконання рішень, винесених внаслідок контрольної діяльності, за необхідності застосування дисциплінарного та іншого впливу.

При цьому доцільно виокремити ключові особливості організації контролю за діяльністю органів прокуратури: 1) здійснення за принципами ієрархії та централізації; 2) правова регламентація; 3) визначений законодавством правовий статус суб'єктів контролю; 4) процесуальність і детермінованість у часі; 5) високі вимоги до документального оформлення результатів контрольних заходів; 6) можливість колегіальних заходів контролю; 7) участь парламенту та громадськості в організації контролю за діяльністю прокуратури тощо.

Отже, належна організація контролю за діяльністю органів прокуратури має важливе значення для досягнення високого рівня ефективності функціонування інституту прокуратури у процесі забезпечення законності та правопорядку в державі, реалізації і захисту прав, свобод та законних інтересів громадян.

Список використаних джерел

1. Комаров С. С. Философский энциклопедический словарь / С. С. Комаров. – М. : Сов. энцикл., 1983. – 782 с.
2. Храмов В. О. Основи управління персоналом : навч.-метод. посіб / В. О. Храмов, А. П. Бовтрук. – Київ : МАУП, 2001. – 112 с.
3. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. – Київ : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
4. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / В. М. Плішкін ; за ред. Ю. Ф. Кравченка. – Київ : НАВСУ, 1999. – 702 с.
5. Говоруха М. Поняття та значення організації роботи прокурора у виконавчому провадженні / М. Говоруха // Вісник прокуратури. – 2008. – № 3 (81). – С. 45–50.
6. Организация работы в органах прокуратуры : текст лекций / Л. М. Давыденко, Н. И. Мычко, В. Н. Гусаров, П. М. Каркач ; Прокуратура Украины, Ин-т повышения квалификации Ген. прокуратуры Украины. – Харьков, 1996. – 87 с.
7. Stinchcombe A. Social Structure and Organizations / A. Stinchcombe // Handbook of Organizations. – Chicago : Rand McNally Company, 1965. – 234 p.
8. Озерський І. В. Наукові засади організаційно-правового та психологічного забезпечення діяльності органів прокуратури : монографія / І. В. Озерський. – Полтава : Полтав. літератор, 2010. – 488 с.
9. Структура органів прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/structure_pu.html.
10. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : підручник / відп. ред. В. Т. Маляренко. – Київ : Юрінком Інтер, 2007. – 350 с.
11. Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України : постанова Верховної Ради України від 06.11.1991 № 1796-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1796-12>.
12. Регламент Генеральної прокуратури України : затв. наказом Ген. прокуратури України від 12.04.2012 № 35 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/iopd.html?_m=publications&_t=rec&id=94103&s=print.
13. Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України : наказ Ген. прокуратури України від 26.12.2011 № 1гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP11058.html.

Надійшла до редколегії 31.03.2014

СЫНЧУК В. Л. ОРГАНИЗАЦИЯ КОНТРОЛЯ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ КАК УСЛОВИЕ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Проанализированы и обобщены методологические подходы к определению сущности организации контроля за деятельностью органов прокуратуры, определены ее основные этапы и особенности. Отмечено, что организация контроля за органами прокуратуры тесно связана, с одной стороны, с повышением эффективности организации труда как менеджеров разного уровня, так и рядовых сотрудников – прокуроров и следователей, их ответственности и дисциплинированности, а с другой – с использованием положительного зарубежного опыта нормативного и практического характера, современной техники и новейших технологий для оптимизации документооборота, быстрого реагирования и предотвращения правонарушений, преодоления коррупции и взяточничества в органах государственной власти.

Ключевые слова: прокуратура, Генеральная прокуратура, контроль, организация, этапы, особенности.

SYNCHUK V. L. ORGANIZATION OF CONTROL IN THE PROSECUTOR'S OFFICE OF UKRAINE AS A PREREQUISITE FOR IMPROVING THE EFFICIENCY OF THEIR OPERATIONS

The methodological approaches to determining the nature of control over the activities of prosecutors are analyzed and summarized, its main stages and characteristics are identified. It is noted that the organization has control over the prosecutorial authorities are closely associated with one hand, with the increase of efficiency of work as managers at various levels and ordinary workers – prosecutors and investigators of their responsibility and discipline, on the other – using positive foreign experience of regulatory and practical, modern technology and the latest technology to optimize workflow, rapid response and prevention of offenses, fighting corruption and bribery in government.

Keywords: Prosecutor's office, Prosecutor General's office, organization, stages, peculiarities.