

престижі професії державного службовця, що, на жаль, є тільки бажаною перспективою.

**Список літератури:** 1. Про Концепцію державної системи професійної орієнтації населення: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 січня 1994 р. № 48 // Урядовий кур'єр. 1994. 4 лютого. 2. Управление персоналом организации: Учебник / Под ред. А.Я. Кибанова. М., 1997. 3. Назимов И.Н. Профорентация и профотбор в социалистическом обществе. М., 1971. 4. Платонов К.К. Проблемы способностей. М., 1972.

*Надійшла до редколегії 04.05.06*

*С.А. Кулинич*

### **ПРИНЦИПИ, СТАДІ ТА ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ПРОЦЕДУР В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ**

Органи прокуратури як частина державного апарату діють на базі вироблених практикою та узагальнених теорією основних *принципів* державницької діяльності, у тому числі й управлінської. Однак процедурно-управлінська діяльність органів прокуратури базується не лише на загальних принципах управління, для неї характерні особливі так звані спеціальні принципи, оскільки метою управлінських процедур в органах прокуратури є упорядкування та приведення до єдиних стандартів подібних за змістом та формою управлінських дій в органах прокуратури, з одного боку, та створення необхідних умов для забезпечення реалізації прав, свобод та інтересів всіх учасників управлінських процедур, – з іншого.

Незважаючи на те, що означена тематика не була ще предметом детального вивчення й аналізу, деякі її аспекти частково були висвітлені у наукових працях В.Б.Авер'янова, Г.В.Атаманчука, М.В.Косюти, Б.М.Лазарева, М.І.Мичка, Ю.О.Тихомирова, М.К.Якимчука та інших вчених. *Метою* цієї статті є удосконалення теоретико-правових засад провадження управлінських процедур в органах прокуратури. *Завданням* – визначення поняття, системи та видів принципів управлінських процедур в діяльності органів прокуратури. *Наукова новизна* статті визначається тим, що в ній вперше здійснено класифікацію принципів управлінських процедур в діяльності органів прокуратури, з'ясовано їх загальні ознаки, сутність та особливості.

Вважаємо доцільним *принципи управлінських процедур* в діяльності органів прокуратури визначити як керівні правила, основні положення і норми, які закріплені у правовій формі, визначають межі дозволеної та обов'язкової поведінки їх учасників.

Систематизація принципів управлінських процедур в діяльності органів прокуратури ґрунтується на пізнанні їх закономірностей. Принципи, по суті, і формуються для створення умов реалізації об'єктивних вимог та закономірностей здійснення управлін-

ських процедур. Звідси доцільно розрізняти дві групи принципів. Перша включає в себе принципи, які впливають на всі сфери управлінської діяльності органів прокуратури. Назвемо їх *загальними* принципами. Так, загальні принципи управлінських процедур у діяльності органів прокуратури – це ті правила поведінки, якими мають керуватися всі суб'єкти управління незалежно від місця роботи, посади, характеру повноважень та виду управлінської процедури. Особливість загальних принципів обумовлена тим, що вони є основними правилами (положеннями), загальними для усіх видів, сфер і галузей управління. Отже, загальні принципи управлінських процедур в діяльності органів прокуратури забезпечують інтеграцію окремих видів управлінської діяльності, взаємну їх погодженість і загальну спрямованість на реалізацію намічених цілей.

До загальних принципів управлінських процедур у діяльності органів прокуратури ми відносимо такі: законності; правової впорядкованості, гласності, рівності, гуманізму, пріоритетності прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб; науковості та відповідальності. Розглянемо ці принципи більш детально.

Так, принцип *законності* управлінських процедур у діяльності органів прокуратури означає: по-перше, їх здійснення на підставі додержання Конституції України, законів, міжнародних договорів та підзаконних нормативно-правових актів; по-друге, відповідність управлінських рішень, які приймаються під час управлінських процедур Конституції України, законам та підзаконним актам вищого рівня. Так, відповідно до Конституції України органи прокуратури зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України (ст.19) [1]. А у п.2 ст.6 Закону України «Про прокуратуру» зазначено, що органи прокуратури здійснюють свої повноваження на підставі додержання Конституції України та чинних на її території законів, незалежно від будь-яких органів державної влади, посадових осіб, а також рішень громадських об'єднань чи їх органів [2]. Отже, законність, передбачає і уособлюється в неухильному виконанні, дотриманні правових норм (матеріальних і процедурних) усіма суб'єктами управлінських процедур в діяльності органів прокуратури, незалежно від того, чи йдеться про владні органи, чи про фізичних або юридичних осіб.

Принцип *правової впорядкованості* полягає у тому, що управлінські процедури органів прокуратури повинні регулюватися правовими нормами. Відповідно до Конституції України організація і діяльність прокуратури визначається лише законами України (ст.92 ч.1 п.14) [1]. Отже, абсолютно вся управлінська діяльність органів прокуратури як за змістом, так і за формою повинна

регулюватись правовими нормами. Цей принцип є важливою умовою і фактором раціональності, дієвості й ефективності управління в системі органів прокуратури. Його сутність полягає у тому, що різні аспекти організації і діяльності органів прокуратури повинні бути врегульовані правовими актами як законодавчого, так і підзаконного рівня, що в повній мірі стосується і управлінських процедур.

Сутність принципу *гласності* управлінських процедур в діяльності органів прокуратури полягає у тому, що кожен їх учасник має право: звертатися із запитом щодо надання інформації, якою володіє будь-який орган прокуратури; отримувати таку інформацію у встановлені терміни; отримувати інформацію у найбільш доступний спосіб. Реалізація принципу гласності управлінських процедур в діяльності органів прокуратури досягається за допомогою обов'язкових звітів органів прокуратури перед населенням, надання інформації про їх діяльність, всебічного обговорення важливих питань та рішень, які приймаються під час управлінських процедур. Цей принцип закріплений в багатьох статтях Конституції України (ст.ст. 15, 32, 40, 55 та ін.). Він міститься в Законі України «Про інформацію» та в багатьох інших законах та підзаконних нормативних актах України. Принцип гласності управлінських процедур в діяльності органів прокуратури закріплений в п.5 ст.6 Закону України «Про прокуратуру» відповідно до якого органи прокуратури діють гласно, інформують державні органи влади, громадськість про стан законності та заходи щодо її зміцнення [2]. Гласність включає правдиву, своєчасну і широку інформацію про дійсний стан справ, є вираженням довіри й поваги до людей, їх здатності розібратися в поточних подіях, виробити правильне рішення, свідомо брати участь в його здійсненні. За допомогою реалізації цього принципу суспільство здійснює контроль як за діяльністю органів прокуратури (посадовими особами) в цілому, так і під час здійснення окремих управлінських процедур. Так, цей принцип є дуже дієвим під час проведення конкурсів на заміщення вакантних посад в органах прокуратури, застосування заохочень та дисциплінарних стягнень, надання матеріальної допомоги, чергових відпусток тощо. Загалом сутність принципу гласності полягає у: 1) забезпеченні правдивого висвітлення справ під час здійснення тих чи інших управлінських процедур в діяльності органів прокуратури; 2) своєчасному доведенні інформації про дійсний стан справ у прокуратурі; 3) доступі до підготовки, обговорення та прийняття управлінських рішень. У внутрішньо-організаційній діяльності органів прокуратури гласність постає інструментом прямого й зворотного зв'язку між вищестоящими органами і підлеглими. Реалізація вимоги гласності під час управлінських процедур в діяльності органів прокуратури пов'язана із

залученням широкого кола працівників до прийняття управлінських рішень. Слід відзначити і те, що в органах прокуратури передбачено нормативне обмеження принципу гласності. Наприклад, заборона розголошення даних, які містяться в зверненнях громадян, розголошення даних перевірок і попереднього слідства до їх закінчення, державної таємниці тощо.

Сутність принципу *рівності* під час здійснення управлінських процедур у органах прокуратури полягає в однаковому (без привілей) ставленні до їх учасників (керівників до підлеглих – у внутрішніх відносинах; працівників прокуратури до фізичних та юридичних осіб – у зовнішніх). Цей принцип дістав правове закріплення в п.3 ст. 6 Закону України «Про прокуратуру», у якому зазначено, що органи прокуратури захищають у межах своєї компетенції права і свободи громадян на засадах їх рівності перед законом, незалежно від національного чи соціального походження, мови, освіти, ставлення до релігії, політичних переконань, службового чи майнового стану та інших ознак [2]. У своїй діяльності керівники прокуратури та усі прокурори повинні керуватися тільки законом, приймаючи рішення на підставі неупередженого й однакового відношення до працівників (органів) прокуратури. В п.9.1 Наказу ГПУ «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України» зазначено, що в оцінці прокурорів і слідчих вирішальними критеріями мають бути: компетентність, відданих справі, досвід роботи, особистий вклад у підвищення ефективності прокурорсько-слідчої діяльності, принциповість та *неупередженість* (виділено мною – С.А.) у вирішенні службових питань, уміння протистояти місництву та відомчим впливам, непримиренність до будь-яких порушень закону, дотримання морально-етичних норм [3].

*Гуманізм* належить до принципів, що є визначальними при побудові та діяльності апарату держави. Він полягає у пріоритетності загальнолюдських цінностей над державними. Саме через це будова системи державних органів повинна бути адекватною ефективному механізму задоволення інтересів особи і суспільства в цілому, а не узгоджуватися з егоїстичними інтересами представників влади. Виходячи із принципу гуманізму, працівникам прокуратури під час здійснення управлінських процедур забороняється, прикриваючись формальними процесуальними приписами, принижувати гідність особи, ущемляти її необхідні потреби та інтереси.

Принцип *пріоритетності прав, свобод та законних інтересів* фізичних та юридичних осіб закріплений в Конституції України, в ст.3 якої зазначено, що «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави» [1]. Визначивши права та свободи людини як найвищу цінність Конституція

України закріпила їх визначальними для діяльності та політики держави. Відповідно кожен орган прокуратури повинен створюватись для найповнішої реалізації прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Отож забезпечення реалізації прав, свобод та законних інтересів учасників управлінських процедур в органах прокуратури повинно бути їх основним завданням.

Сутність принципу *науковості* управлінських процедур у діяльності органів прокуратури полягає у тому, що вони повинні: по-перше, відповідати об'єктивним закономірностям, які діють у системі управління органів прокуратури; по-друге, здійснюватись на основі достовірної інформації, яка дає підстави для кваліфікованого визначення цілей, завдань, засобів і способів їх реалізації; по-третє, базуватись на новітніх наукових розробках, рекомендаціях та передовому практичному досвіду в діяльність органів прокуратури, найбільш досконалих та ефективних форм та методів здійснення управлінських процедур з тих чи інших питань управлінської діяльності. Як зазначається в управлінській науці, «керувати науково означає своєчасно виявляти прогресивні тенденції соціального розвитку, його закономірності, організувати, регулювати та контролювати рух відповідно цих закономірностей» [4, с.114].

Принцип *відповідальності* проголошено Конституцією України, де сказано, що «держава відповідає перед людиною за свою діяльність» (ст.3) [1]. Це повною мірою стосується і органів прокуратури (їх працівників), які повинні нести відповідальність за своєчасність, об'єктивність, якість та повноту прийнятих рішень під час управлінських процедур. Цей принцип стосується всіх учасників управлінських процедур, і поширюється на усі їх види, а також попереджає безвідповідальність, сваволю, суб'єктивізм та непродуманість рішень. Діяльність учасників управлінських процедур в органах прокуратури являє собою насамперед реалізацію наданих прав та виконання покладених на них обов'язків. Звідси порушення балансу прав та обов'язків у бік пріоритету прав чи обов'язків призводить до деформації цього принципу, а отже до порушення принципу законності.

Другу групу принципів управлінських процедур в діяльності органів прокуратури становлять *спеціальні* (організаційно-технологічні) принципи, які, визначають засади створення відповідних управлінських процедур в діяльності органів прокуратури, з одного боку, та основні положення (правила) здійснення або функціонування (реалізації) управлінських процедур – з іншого. До таких принципів ми відносимо: системність, функціональність, централізм, поєднання єдиноначальності та колегіальності, ком-

петентність, об'єктивність, комплексність, підконтрольність, неупередженість, вільний розсуд та економічність.

Так, принцип *системності* управлінських процедур в діяльності органів прокуратури полягає в об'єднанні, при відповідній диференціації, їх окремих видів для реалізації виконання як загальних, так і спеціальних завдань. Загальні завдання органів прокуратури визначені в ст.4 Закону України «Про прокуратуру» [2]. Спеціальні завдання є похідними від загальних, з одного боку, та від мети конкретної управлінської процедури – з іншої. Таким чином, недооцінка управлінської діяльності в органах прокуратури в цілому, та управлінських процедур зокрема як цілісної системи у всьому різноманітті їх внутрішніх і зовнішніх взаємозв'язків може призвести до непогодженості окремих їх видів між собою, суперечливості прийнятих управлінських рішень.

*Функціональний* принцип управлінських процедур в діяльності органів прокуратури означає, що їх здійснення базується на основі розподілення основних та спеціальних функцій під час їх реалізації. Отже, основним призначенням функціонального принципу під час здійснення управлінських процедур є: чітке розподілення компетенції та повноважень – з одного боку та унеможливлення дублювання функцій – з іншого.

Сутність принципу *централізму* управлінських процедур у діяльності органів прокуратури полягає у тому, що в основі побудови системи органів прокуратури лежать жорстка ієрархія і визначеність обсягу прокурорських повноважень, імперативний порядок взаємин усіх ланок прокуратури, об'єднаних єдиним центральним органом, процесуальна і службова дисципліна, гарантом яких виступає Генеральний прокурор України. Так, в ст.6 Закону України «Про прокуратуру» зазначено, що органи прокуратури України становлять єдину централізовану систему, яку очолює Генеральний прокурор України, з підпорядкуванням нижчестоящих прокурорів вищестоящим [2].

Сутність принципу *поєднання єдиноначальності та колегіальності* під час здійснення управлінських процедур полягає у тому, що для одних із них передбачений обов'язковий колегіальний характер (проведення атестації, конкурсного провадження), для інших – одноособовий (призначення на посаду, накладення дисциплінарного стягнення, звільнення). Єдиноначальність полягає в тому, що керівник користується правом одноособового вирішення питань, що входять до його компетенції. По суті, це надання керівникові органу прокуратури широких повноважень, які необхідні йому для виконання покладених на нього функцій управління, реалізації персональної відповідальності. Колегіальність передбачає вироблення колективного рішення на основі думок керівників різного рівня, а також виконавців конкретних рішень. Звідси ми

погоджуємося з думкою про те, що правильне співвідношення між єдиноначальністю та колегіальністю складає одне із важливіших завдань управління, від вирішення якого багато в чому залежить його ефективність і дієвість [5]. Поєднання єдиноначальності та колегіальності служить певною мірою гарантом проти можливих помилок суб'єктивного характеру в діях керівників.

Принцип *компетентності* полягає в праві здійснювати управлінські процедури в діяльності органів прокуратури на основі чіткого розподілу відповідних повноважень. Дотримання цього принципу надає управлінській процедурі юридичної сили, яка здатна впливати на об'єкт управління і при потребі застосовувати примус у вигляді різних санкцій. Компетентність також означає, що рішення під час управлінських процедур повинно прийматись тією особою (органом), яка має право приймати подібного роду рішення.

Сутність принципу *об'єктивності* управлінських процедур в діяльності органів прокуратури передбачає повне, всебічне й об'ємне дослідження проблемної ситуації. Цей принцип полягає в чіткому уявленні об'єктивних закономірностей, обліку наявних можливостей, дійсного стану суспільних процесів, він спрямований проти суб'єктивізму й волюнтаризму, свавільних рішень, поспішних дій, які слабо враховують реальні ситуації й суперечні процеси. Звідси, суб'єкти управлінських процедур, особливо ті, які наділені владними повноваженнями, повинні володіти системою знань про загальні закони і категорії суспільного розвитку, знати теоретичні концепції й результати емпіричних досліджень, закономірності управлінської діяльності.

Принцип *комплексності* управлінських процедур у діяльності органів прокуратури полягає у тому, що під час їх здійснення необхідно враховувати всі аспекти: технологічні, економічні, соціальні, ідеологічні, психологічні, організаційні, політичні. Наприклад, стосовно внутрішньо-організаційної діяльності органів прокуратури цей принцип потребує охоплення всіх її сторін (штатну чисельність, матеріально-технічне забезпечення, кваліфікацію і професіоналізм співробітників та ін.)

Принцип *підконтрольності* управлінських процедур у діяльності органів прокуратури означає, що їх здійснення повинно підлягати обов'язковому контролю як з боку вищестоящих органів, так й інших органів влади. Так, у ст.55 Конституції України зазначено, що «кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися

за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна. Кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань» [1].

Принцип *неупередженості* полягає у тому, що посадові та службові особи органів прокуратури під час здійснення управлінських процедур не повинні мати ніякої особистої заінтересованості в результатах вирішення справи. Підставами для сумніву в неупередженості можуть бути, наприклад, випадки, коли посадова особа є родичем приватної особи – учасника управлінської процедури. У цьому разі посадова або службова особа органу прокуратури повинна повідомити своєму керівникові про наявність такого конфлікту інтересів або ж взагалі заявити самовідвід. З іншого боку, якщо обґрунтовані сумніви щодо неупередженості посадової або службової особи органу прокуратури виникли у приватної особи, вона повинна мати право вимагати її відводу.

Принцип *вільного розсуду* під час здійснення управлінських процедур у діяльності органів прокуратури полягає у тому, що органу, який наділений владними повноваженнями, надається можливість вибрати один із кількох варіантів рішення. Так, згідно з рекомендаціями Ради Європи адміністративний орган під час здійснення дискреційних повноважень повинен: 1) не мати інших цілей, ніж ті, для яких дискреційне повноваження було надано; 2) дотримуватися об'єктивності та неупередженості, враховуючи тільки ті факти, що стосуються конкретної справи; 3) дотримуватися принципу рівності перед законом шляхом запобігання несправедливій дискримінації; 4) зважати на будь-які негативні наслідки, які може мати його рішення для прав, свобод та законних інтересів осіб, і співвідносити їх із цілями органу; 5) приймати рішення протягом розумного строку; 6) керуватися загальними адміністративними вказівками, враховуючи при цьому конкретні обставини окремої справи [6, с.42].

Принцип *економічності* управлінських процедур у діяльності органів прокуратури складається з двох аспектів: з одного боку, вимоги щодо швидкості управлінських процедур, яка запобігає усяляким затримкам та зволіканню, а з іншого – вимоги, щоб вони здійснювалися з якомога меншими витратами сил і часу їх учасників. Елементами економічності є також різні строки, у межах яких здійснюються ті чи інші управлінські процедури. Цей принцип розкривається у вимогах простоти і економічності управлінських процедур. Адміністративний спір за своєю природою менш складний, ніж кримінальний чи цивільний, тому процедура розгляду адміністративних справ значно простіша порівняно з кримінальним і цивільним процесами.



Закінчуючи розгляд принципів управлінських процедур в діяльності органів прокуратури, зазначимо, що їх відносно відокремлення із системи принципів припускає можливість конкретно визначити кожний з них, що полегшує практичне застосування. Однак беручи до уваги те, що вони є системою, слід зазначити, що порушення одного з них може привести до порушення інших. Звідси якість управлінських процедур в діяльності органів прокуратури досягається послідовним застосуванням усієї системи принципів і кожного з них окремо.

Таким чином, до *ознак принципів* управлінських процедур у діяльності органів прокуратури доцільно віднести: а) вони завжди повинні бути закріплені нормами права; б) до числа цих принципів може бути віднесено тільки ті, які передбачають найбільш загальні і важливі сторони процедурної діяльності органів прокуратури; в) принципи управлінських процедур у діяльності органів прокуратури повинні бути похідними від загальних принципів управління, однак відображати специфіку (особливість) здійснення управлінських процедур у діяльності органів прокуратури від інших видів управлінської діяльності; г) невиконання одного із принципів тягне за собою відповідальність.

**Список літератури:** 1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст.141. 2. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. 1991. № 53. Ст. 793. 3. Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України: Наказ ГПУ від 20 січня 2006 р. № 2 гн. 4. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. Ю.Ф. Кравченка. К., 1999. 5. Атаманчук Г.В. Теорія державного управління: Курс лекцій. М., 1997. 6. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П.Тимошук. К., 2003.

*Надійшла до редколегії 28.04.06*

*В.Т. Александров*

### **ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ НАВЧАННЯ ЗАВДЯКИ ЕФЕКТИВНОСТІ КОНТРОЛЮ ЗНАНЬ**

В історії людства знання, якої б галузі людської діяльності воно не стосувалося, є те, що за сутністю слугує вивільненню діяльних потенцій людини як соціально організованого індивіда і творчої особистості – вивільненню, що знаходить своє вираження у підпорядкуванні нею собі сил природи та її зростаючому впливі на соціальні процеси. У цьому розумінні проблема забезпечення ефективного контролю знань не якась зовнішня «наглядова функція», а один із найважливіших, **внутрішніх за своєю суттю** критеріїв творчого становлення громадянина і суспільства, органічною ланкою якого він є.

Удосконалення системи освіти і підвищення якості підготовки фахівців в Україні – визначальна соціокультурна проблема, вирі-