

КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВІ УПРАВЛІНСЬКІ ПРОЦЕДУРИ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ

Ефективність діяльності органів прокуратури, зокрема чітке виконання завдань та обов'язків кожним прокурорсько-слідчим працівником залежить від багатьох факторів, одним із яких є контрольно-наглядова діяльність за службовою діяльністю підлеглих. Крім того, прокурорська діяльність як зовнішньо-адміністративна, так і внутрішньо-організаційна досить часто пов'язана із прийняттям та реалізацією управлінських рішень, які безпосередньо зачіпають права, свободи та законні інтереси інших суб'єктів управлінських правовідносин. Все це вимагає дотримання суворого режиму законності в самих органах прокуратури, чіткого виконання службових обов'язків кожним прокурорсько-слідчим працівником, що є можливим при належному функціонуванні контрольно-наглядової діяльності в органах прокуратури, процедурні аспекти якої повинні бути належним чином врегульовані.

Незважаючи на те, що контрольно-наглядові управлінські процедури в діяльності органів державного управління були предметом багатьох наукових досліджень [1–5 та ін.], відносно їх здійснення в органах прокуратури цього сказати не можна, свідченням чого є відсутність спеціальних досліджень (статей, посібників, монографій, дисертацій та ін.) з цієї проблематики, що, у свою чергу, підкреслює *актуальність* обраного напрямку наукового пошуку. *Метою* цієї статті є удосконалення теоретико-правових засад здійснення контрольно-наглядових управлінських процедур в діяльності органів прокуратури. *Завданням* – розмежування контрольної та наглядової діяльності; визначення теоретичного поняття «контрольно-наглядові процедури в органах прокуратури»; здійснення класифікації контрольно-наглядових процедур в органах прокуратури; розгляд їх окремих видів. *Наукова новизна* статті визначається тим, що у ній в новому аспекті розглянуто сутність та види контрольно-наглядових процедур в органах прокуратури, з'ясовано їх особливості, запропоновано конкретні пропозиції та надано рекомендації щодо удосконалення їх теоретико-правових основ.

Беручи до уваги те, що під час управлінських процедур в органах прокуратури владні суб'єкти можуть здійснювати як контрольні так і наглядові повноваження, вважаємо доцільним використання такого терміна, як «контрольно-наглядова діяльність». Отже, під час контрольно-наглядових процедур в органах прокуратури спеціально створені підрозділи (посадові особи) можуть здійснювати контроль, сутність якого полягає у тому, що, виявивши те чи

інше відхилення від встановлених норм або правопорушення (як правило, дисциплінарне) вони можуть застосувати відповідні заходи примусового впливу (припинити певну діяльність, відсторонити прокурора чи слідчого від виконання службових завдань, накласти дисциплінарне стягнення тощо). У свою чергу, здійснюючи наглядові повноваження під час внутрішньо-організаційної діяльності, органи (посадові особи), виявивши окреме правопорушення, застосувати примусові заходи не можуть, однак можуть та зобов'язані відповідну інформацію передати тій посадовій особі, в упіддегленні якої знаходиться правопорушник (наприклад, під час повторної перевірки матеріалів, які містяться у зверненні громадянина, прокурор одного району, виявивши порушення процедурних норм розгляду цього ж самого звернення громадянина прокурором іншого району, сповіщає про це його керівнику). Як правило, контрольні повноваження є значно ширшими, ніж наглядові. Під час контролю перевіряється не лише якість виконання нормативно-правових актів та прийняття рішень, контролюючим суб'єктам надане право втручання в оперативну діяльність підконтрольних об'єктів у формі видання владних (обов'язкових для виконання) вказівок. У свою чергу, здійснюючи наглядові повноваження, посадова особа може лише виявити та попередити певне правопорушення без застосування заходів впливу.

Таким чином, вважаємо доцільним **контрольно-наглядові процедури в органах прокуратури** визначити як систематично або повсякденно здійснювані спостереження чи перевірки відповідності діяльності прокурорсько-слідчих працівників встановленим законодавством та відповідними підзаконними актами приписам (вимогам), отримання інформації про фактичний стан справ, виявлення позитивного досвіду та прорахунків у роботі та прийняття у зв'язку з цим відповідних управлінських рішень.

На нашу думку, контрольно-наглядову діяльність під час управлінських процедур в органах прокуратури доцільно *класифікувати* за такими критеріями:

- 1) залежно від характеру взаємовідносин, що складаються між її учасниками (сторонами): а) зовнішня; б) внутрішня;
- 2) залежно від напрямку (обсягу) контрольно-наглядової діяльності: а) загальна; б) спеціальна;
- 3) залежно від стадії здійснення контрольно-наглядової діяльності: а) попередня; б) поточна; в) подальша.
- 4) залежно від кількості учасників: а) колегіальна (інспекторська перевірка); б) одноособова (керівник);
- 5) залежно від форми проведення: а) інспекторська контрольно-наглядова діяльність; б) перевірка, яка, у свою чергу, може бути комплексною чи галузевою;

б) за часом здійснення: а) постійна, яка, як правило, здійснюється безпосередніми керівниками; б) тимчасова, яка здійснюється під час інспекторських перевірок, атестування, тобто має систематичний характер;

7) залежно від часу проведення: а) планова, підставою для проведення якої є плановий документ, наприклад, річний план-графік перевірок; б) позапланова, яка проводиться, як правило, за фактом правопорушення, і про час проведення якої підконтрольний суб'єкт не знає.

Розглянемо деякі із наведених вище видів контрольно-наглядової діяльності в органах прокуратури більш детально.

Залежно від того, хто здійснює контрольно-наглядову діяльність за органами прокуратури, вона може бути: 1) зовнішньою, яку здійснюють державні та громадські органи, їх посадові особи та окремі громадяни. Наприклад, у науковій літературі зовнішній контроль визначається як такий, що здійснюється органом, який не входить у систему контрольованого апарату [6, с. 56], з чим ми повністю погоджуємося; 2) внутрішній, який здійснюють як спеціально створені підрозділи (організаційно-контрольні та кадрові підрозділи), так і посадові особи, як правило, керівники (начальники), для яких здійснення повсякденного контролю та нагляду за підлеглими є одним із їхніх посадових обов'язків.

Саме контрольно-наглядові управлінські процедури під час внутрішньої діяльності органів прокуратури будуть предметом дослідження цієї статті.

Внутрівідомча контрольно-наглядова діяльність в органах прокуратури має надзвичайно важливе значення для забезпечення законності діяльності прокурорсько-слідчих працівників. В органах прокуратури вона виступає як складова частина організаційної роботи, невід'ємний елемент керівництва. У процесі її здійснення перевіряється виконання правових актів, вивчаються ділові якості прокурорсько-слідчих працівників, ефективність їх службової діяльності, удосконалюється структурна побудова органів прокуратури, аналізуються форми та методи їх діяльності, надається практична допомога в роботі, виявляються й усуваються недоліки, вивчається передовий досвід.

Особливість контрольно-наглядової діяльності в органах прокуратури полягає у тому, що вона здійснюється, так би мовити, «в середині» органів прокуратури, вищестоящими органами (підрозділами), посадовими особами щодо підпорядкованих їм органів (підрозділів, служб) а також окремих прокурорсько-слідчих працівників. Як одну із особливостей цього виду діяльності необхідно назвати її оперативність, тобто миттєве реагування на порушення дисципліни та законності підлеглими працівниками. Крім того, під час внутрівідомчої контрольно-наглядової діяльності в органах проку-

ратури є можливість отримувати постійну інформацію про реальний стан справ у службовій діяльності, що є одним із обов'язків керівників.

Беручи до уваги те, що внутрівідомчу контрольно-наглядову діяльність здійснюють як спеціально створені підрозділи, так і керівники, вважаємо доцільним розглянути ці два види контрольно-наглядових процедур окремо. Так, відповідно до п. 3.11 Регламенту Генеральної прокуратури України, загальний контроль за своєчасним, повним і якісним виконанням планових заходів покладається на Головне управління організаційного та правового забезпечення. Після виконання планового заходу заступники Генерального прокурора України повинні забезпечити невідкладну передачу копій відповідних документів (аналізів, узагальнень, доповідних записок) до Головного управління організаційного та правового забезпечення, яке завершує контроль за виконанням планового заходу лише після передачі керівниками самостійних структурних підрозділів копії усіх інших документів, які свідчать про кінцеву реалізацію заходу (рішення колегії, постанови координаційної чи міжвідомчої наради, протоколу оперативної наради, направлених на місця листів, внесених актів прокурорського реагування тощо). Щомісячно Головне управління організаційного та правового забезпечення надає Генеральному прокурору України інформацію про невиконані планові заходи та причини порушення терміну виконання [7].

У п. 10.10. Регламенту зазначено, що контроль за дотриманням графіка відпусток та оформленням документів, пов'язаних з ними, здійснюється управлінням кадрів. Ознайомлення з правовими актами, що регулюють діяльність відділу роботи з кадрами, яке є самостійним структурним підрозділом Управління кадрів Генеральної прокуратури України, надало можливість зробити висновок, що воно здійснює контроль та нагляд за такими напрямками діяльності підпорядкованих їм кадрових підрозділів областей і районів, як: 1) забезпечення здійснення заходів, спрямованих на підвищення ефективності роботи з добору, розстановки та виховання прокурорсько-слідчих кадрів; 2) організація роботи щодо формування та підготовки резерву керівних кадрів, узагальнення стану цієї роботи; 3) підготовка матеріалів щодо призначення, переміщення, нагородження, заохочення, а також щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників прокуратури; 4) підготовка на розгляд Вищої атестаційної комісії матеріалів з атестування працівників Генеральної прокуратури України та керівних кадрів прокуратур Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, військових прокуратур регіонів та ВМС України; 5) розгляд листів і скарг стосовно працівників органів прокуратури з питань, що належать до компетенції відділу роботи з кадрами; 6) систематичний аналіз якісного складу прокурорсько-слідчих працівників,

причин плінності кадрів, наявності вакантних посад і тривалості їх комплектування, внесення пропозицій з цих питань; 7) вивчення практики використання штатної чисельності, розроблення та реалізація пропозицій щодо удосконалення структури, штатів органів прокуратури України; 8) сприяння додержанню законності та дисципліни серед особового складу органів прокуратури; 9) забезпечення повного, об'єктивного та всебічного з'ясування надзвичайних подій, пов'язаних з протиправною поведінкою, корупційними діяннями та іншими вчинками, скоєними за участю працівників прокуратури. Виявлення причин і умов, що їм сприяли; 10) узагальнення стану дисциплінарної практики підпорядкованих органів прокуратури, розроблення заходів, спрямованих на запобігання фактам правопорушень серед прокурорсько-слідчих кадрів; 11) обґрунтованість та законність застосування прокурорами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя дисциплінарних стягнень до прокурорів і слідчих; 12) організація роботи з ветеранами органів прокуратури, використання їх досвіду у вихованні та професійному становленні кадрів молодих працівників; 13) узагальнення стану роботи з розгляду скарг, звернень, пропозицій, поширення позитивного досвіду роботи органів прокуратури, розроблення проектів положень, інструкцій та інших документів з кадрових питань; 14) облік кадрів у системі органів прокуратури, ведення особових справ, посадової картоотеки працівників Генеральної прокуратури України та осіб, які призначаються або затверджуються на посади Генеральним прокурором України, а також за погодженням з Генеральною прокуратурою України; 15) складання статистичних звітів з кадрових питань [7].

Однак у Положенні про управління кадрів, на жаль, нічого не говориться про такий напрямок його контрольно-наглядової діяльності, як контроль та нагляд за дотриманням чинного законодавства підпорядкованими йому кадровими підрозділами з питань соціально-правового захисту прокурорсько-слідчих працівників; дотримання розпорядку робочого дня; умов та порядку надання відпусток, відряджень тощо. Вважаємо необхідним закріплення цих напрямків контрольно-наглядової діяльності кадрових підрозділів у Положенні про управління кадрів.

Іншим видом внутрівідомчої контрольно-наглядової діяльності є контроль та нагляд, який здійснюють посадові особи, як правило, керівники (начальники), для яких їх здійснення є одним із посадових обов'язків. Наприклад, відповідно до п. 1 ст. 15 Закону України «Про прокуратуру», Генеральний прокурор України «спрямовує роботу органів прокуратури і здійснює контроль за їх діяльністю» [8]. Відповідно до п. 1.2 Регламенту Генеральної прокуратури України, заступники Генерального прокурора України організовують, спрямовують та контролюють роботу структурних

підрозділів згідно із встановленим Генеральним прокурором України розподілом обов'язків, приймають рішення управлінського та процесуального характеру з питань, віднесених до їх компетенції [9]. Крім того, на заступників Генерального прокурора України покладається контроль за виконанням рішень колегій. Так, на кожне рішення колегії заводиться окрема контрольна справа, у якій акумулюються всі документи (довідні записки, довідки, рапорти, статистична інформація тощо), пов'язані з його виконанням. Відповідно до п. 5.3 Регламенту Генеральної прокуратури України, контроль за якісним і своєчасним виконанням рішень оперативних нарад у структурних підрозділах покладається на їх керівників, у заступників Генерального прокурора України – на начальників самостійних структурних підрозділів, у Генерального прокурора України – на заступників Генерального прокурора України, Головне управління організаційного та правового забезпечення або за вказівкою Генерального прокурора України – на помічників Генерального прокурора України [9].

Характер контрольно-наглядової діяльності керівника залежить від особливостей правового статусу як його самого так і його підлеглого, особливостей їх службової діяльності, посади, правового регулювання взаємовідносин між ними. Так, наприклад, особливості взаємовідносин слідчих працівників органів прокуратури під час службової діяльності обумовлюються тим, що одні з них (підлеглі) перебувають водночас у процесуальному та адміністративному підпорядкуванні. У зв'язку з чим між підлеглими та підпорядкованими прокурорсько-слідчими працівниками виникають як процесуальні, так і адміністративні правовідносини, які переважно регулюються відомчими нормативно-правовими актами. Так, наприклад, прокурор міста наділений такими адміністративними повноваженнями: встановлення розпорядку роботи та контроль дотримання службової дисципліни, порушення в установленому порядку клопотання про заохочення працівників чи притягнення їх до дисциплінарної відповідальності; визначення обов'язків підлеглих, затвердження їх функціональних обов'язків; забезпечення планування роботи, здійснення регулярного контролю за виконанням запланованих заходів; проведення занять із підлеглими (особисто).

Контрольно-наглядовими повноваженнями щодо підлеглих наділені прокурори Автономної Республіки Крим, областей, районні і міські прокуратури, а також керівники структурних підрозділів прокуратури, старші груп. Так, відповідно до п. 1.9 Регламенту Генеральної прокуратури України, прокурори структурних підрозділів здійснюють оперативний контроль за своєчасним і якісним виконанням планових та позапланових завдань, вказівок, доручень керівництва Генеральної прокуратури України, розглядають звернен-

ня, вивчають якість внесених актів прокурорського реагування та інших документів, закріплених за ними прокуратур, надають їм фахову практичну і методичну допомогу. Прокурори структурних підрозділів несуть відповідальність за вплив заходів та управлінських рішень на ефективність роботи з відповідного напрямку діяльності. Так, наприклад, згідно з п. 4.1 Положення про управління кадрами, його начальник: 1) здійснює загальне керівництво та контроль за роботою підрозділу, вживає заходи щодо удосконалення стилю та методів роботи з кадрами в органах прокуратури; 2) координує діяльність структурних підрозділів управління, забезпечує їх взаємодію з іншими управліннями, відділами Генеральної прокуратури України, відповідними міністерствами і відомствами; 3) піклується про створення працівникам управління належних умов праці та побуту; 3) вносить пропозиції щодо розгляду на колегії Генеральної прокуратури України питань роботи з кадрами; 4) підписує службову документацію управління [7].

Таким чином, контрольно-наглядова функція керівників обумовлює їх контрольно-наглядові повноваження, тобто право отримання інформації про роботу підлеглих та коригування їх дій. Контроль та нагляд керівника має універсальний характер щодо підлеглих йому осіб: керівник збирає необхідну йому інформацію; аналізує її; вирішує питання щодо застосування відповідних заходів впливу. Завдяки цьому контрольно-наглядова діяльність керівника має всеохоплюючий характер, поширюється на усі напрямки діяльності підлеглих у межах виконання останніми службових функцій.

Беручи до уваги те, що контрольно-наглядова діяльність керівників органів прокуратури є подібною за змістом незалежно від напрямку прокурорської діяльності (виключення становить лише процесуальна діяльність слідчого прокуратури), посади, яку обіймає керівник, вважаємо доцільним обов'язки щодо її здійснення навести у чинному Дисциплінарному статуті прокуратури України, до яких віднести: вимагання суворого дотримання підлеглими працівниками вимог законності; аналіз якості та своєчасності виконання законодавчих та підзаконних актів; створення умов для виконання підлеглими працівниками своїх службових обов'язків, підвищення ними рівня кваліфікації та вимагання від підлеглих осіб належного виконання своїх службових обов'язків; керування під час виконання службових обов'язків державними інтересами, суворе додержання і забезпечення виконання законів, чітке віддавання підлеглим розпоряджень та формування наказів, перевірка точності і своєчасності їх виконання; забезпечення виконання підлеглими особами своїх службових обов'язків, у тому числі шляхом застосування до них заходів заохочення або дисциплінарних стягнень та інших заходів виховного впливу у випадках, передба-

чених законом; забезпечення гласності та об'єктивності під час оцінки службової діяльності підлеглих, присвоєння їм чергового рангу або призначення на більш високу посаду; показування підлеглим прикладу зразкового виконання службових обов'язків і гідної поведінки на службі; організація належним чином роботи підлеглих, вживання заходів для додержання ними професійної етики, забезпечення ефективного виконання завдань, що поставлені перед органом прокуратури; виховання у підлеглих сумлінного ставлення до служби, бережливого ставлення до державного, комунального та приватного майна, підтримування їх ініціативи, вживання заходів щодо скорочення втрат робочого часу та зменшення плінності кадрів; забезпечення додержання підлеглими особами режиму секретності, нерозголошення конфіденційної інформації, що є власністю держави, фізичних та юридичних осіб, іншої таємниці, охоронюваної законом, збереження бланків суворої звітності, зброї та спеціальних засобів; організація проведення профілактичних заходів з підлеглими йому особами щодо запобігання вчиненню ними дисциплінарних правопорушень, виявлення та своєчасне припинення таких правопорушень.

Беручи до уваги важливе значення контрольно-наглядової діяльності в органах прокуратури, з одного боку, та неналежне її правове регулювання – з другого, вважаємо доцільним прийняття відомчого нормативного акту – Інструкції з проведення комплексних інспектувань та контрольних перевірок органів прокуратури, яка визначала б єдиний порядок проведення комплексних інспектувань та контрольних перевірок в органах прокуратури.

До основних завдань комплексних інспектувань та контрольних перевірок органів прокуратури, які повинні бути закріплені у цій Інструкції, ми відносимо: перевірку повноти дотримання органами прокуратури Конституції України, законів України, актів Президента України, Верховної Ради та Кабінету Міністрів України, відомчих нормативно-правових актів органів прокуратури; аналіз відповідності практичних дій прокурорсько-слідчих працівників їх функціональним обов'язкам і вимогам законодавчих актів; вивчення громадської думки населення регіону про роботу територіальної прокуратури; визначення та оцінку ефективності стилю і методів роботи керівників усіх рівнів; виявлення невикористаних резервів у вдосконаленні оперативно-службової та управлінської діяльності органів прокуратури; сприяння правильному підбору, навчанню, вихованню, розстановці кадрів, підвищенню їх відповідальності за доручену ділянку роботи, зміцненню дисципліни і законності, припиненню проявів бюрократизму та тяганини; викриття причин і умов, що сприяють виникненню недоліків у діяльності підрозділів, які інспектуються, розроблення заходів щодо поліпшення службової діяльності та надання їм

практичної допомоги в усуненні прорахунків; оцінювання стану справ в органах прокуратури за такими напрямками: а) підтримання державного обвинувачення в суді; б) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; в) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; г) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; д) розгляд звернень громадян.

Крім того, в Інструкції необхідно передбачити такі розділи, як: 1) об'єкти та суб'єкти інспектувань та перевірок; 2) періодичність та терміни проведення інспектувань та перевірок; 3) порядок підготовки матеріалів до проведення інспектувань та перевірок; 4) формування складу комісії (груп), які будуть здійснювати інспектування чи перевірки; 5) права та обов'язки членів комісії; 6) права та обов'язки підрозділів, які перевіряють; 7) порядок проведення інспектувань та перевірок; 8) напрямки інспектувань та перевірок, які, на нашу думку, доцільно поділити на загальні та спеціальні. Так, до загальних ми відносимо такі, як: а) аналіз структури та штатної чисельності органу прокуратури, який перевіряється; б) наявність функціональних обов'язків прокурорсько-слідчих працівників, їх реальне виконання; в) загальні форми та методи роботи керівництва, організація діяльності керівників; г) громадська думка про діяльність органів прокуратури. Спеціальні – виконання завдань та обов'язків, які покладено на ті чи інші структурні підрозділи органів прокуратури; 9) підбиття підсумків; 10) контроль за усуненням недоліків та оформлення матеріалів.

Підбиваючи підсумки, зазначимо, що лише чітке правове регулювання контрольно-наглядових управлінських процедур в органах прокуратури надасть можливість, з одного боку, підвищити службову дисципліну, якість виконуваних завдань, з другого – забезпечити дотримання прав тих, кого перевіряють (інспектують), що стане одним із заходів попередження так званої «необмеженої влади керівника (бюрократії)».

Список літератури: 1. Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю.П. Битяка. Х., 2000. 2. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. К., 2003. 3. Шорина В.І. Контроль за діяльністю органів державного управління в СРСР. М., 1981. 4. Литвак О.М. Державний контроль за злочинністю (кримінологічний аспект): Дис... д-ра юрид. наук: 12.00.08 / Нац. юрид. акад. ім. Я. Мудрого. Х., 2001. 5. Гарашук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні / Худож.-оформлювач О.Агєєв. Х., 2002. 6. Лапунин Н.В., Подольский В.И. Экономическому контролю – современные технологические решения. М., 1989. 7. Положення про управління кадрів: Наказ ГПУ від 29 березня 2004 р. № 36/12. 8. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. 1991. № 53. Ст. 793. 9. Про Регламент Генеральної прокуратури України: Наказ ГПУ від 30 вересня 2005 р. № 53.

Надійшла до редколегії 03.02.07